97-84200-4

Neuerburg, Hermann

Die stellung des staatsministeriums...

Trier

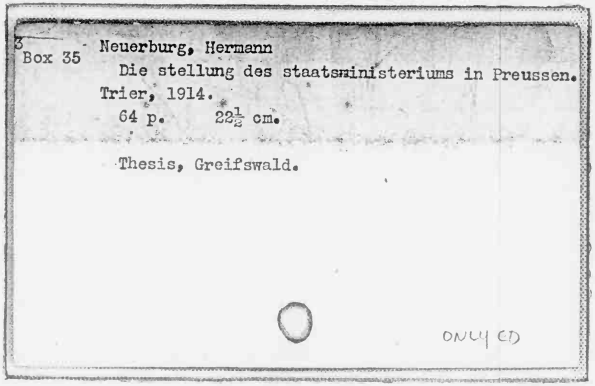
1914

97-84200-4
MASTER NEGATIVE #

COLUMBIA UNIVERSITY LIBRARIES
PRESERVATION DIVISION

BIBLIOGRAPHIC MICROFORM TARGET

ORIGINAL MATERIAL AS FILMED - EXISTING BIBLIOGRAPHIC RECORD



RESTRICTIONS ON USE: *Reproductions may not be made without permission from Columbia University Libraries.*

TECHNICAL MICROFORM DATA

FILM SIZE: 35mm REDUCTION RATIO: 11:1 IMAGE PLACEMENT: IA (IIA) IB IIB

DATE FILMED: 9-29-97 INITIALS: AP

TRACKING # : 27779

FILMED BY PRESERVATION RESOURCES, BETHLEHEM, PA.

3
R 35 Univ. Exchange OCT 3 1922

Die Stellung des Staatsministeriums in Preußen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doctorwürde
bei der
Juristischen Fakultät der Universität Greifswald

vorgelegt von

Hermann Neuerburg
Referendar.

TRIER
Trierer Druckereigesellschaft
1914.

Die Stellung des Staatsministeriums in Preußen.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doctorwürde
bei der
Juristischen Fakultät der Universität Greifswald

vorgelegt von

Hermann Neuerburg
Referendar.

TRIER
Trierer Druckereigesellschaft
1914.

Meiner lieben Mutter
in Verehrung gewidmet.

Referent:
Universitäts-Professor Dr. Hubrich.

Inhaltsangabe.

Seite

Literaturangabe

Einleitung

I. Die oberste Verwaltung bis 1806 10

II. Die Vorarbeiten bis zur Reform vom 16. Dezember 1808 . . 16

III. Das erste Publicandum betr. die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden vom 16. Dezember 1808 20

IV. Die Einrichtung des Staatskanzleramtes durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 26

V. Bestimmungen über das Staatsministerium durch Verordnung vom 3. Juni 1814 32

VI. Die Verordnungen des Jahres 1817:
a) Errichtung des Staatsrates durch Verordnung vom 20. März 1817 37
b) Erweiterte Zuständigkeit des Staatsministeriums infolge der Kabinettsordre vom 3. November 1817 41

VII. Die Stellung des Staatsministeriums vom Tode des Staatskanzlers Hardenberg an bis zur Bildung des konstitutionellen Staates . 47

VIII. Das Staatsministerium im konstitutionellen Staate . . . 51

IX. Die heutige staatsrechtliche Stellung der preußischen Zentralverwaltung 62

Literaturangabe.

Arndt: Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. V. Aufl. 1904.

Bitter, v.: Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. II. Aufl.

Bornhak: Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts. Berlin 1885/86.

Bornhak: Preußisches Staatsrecht. II. Aufl. Breslau 1911.

Brie: Artikel „Staatsministerium" in: von Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts. Freiburg i. B. 1890.

Gneist: Die verfassungsmäßige Stellung des preußischen Gesamtministeriums und die rechtliche Natur der königlichen Ratskollegia. Sonderabdruck aus dem Verwaltungsarchiv. Berlin 1895.

Gneist: Artikel „Staatsrat" in: von Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts. Freiburg i. B. 1890.

Heilfron: Nachtrag zur deutschen Rechtsgeschichte. VII. Auflage.

Hänel: Deutsches Staatsrecht. 1892.

Hintze: Das preußische Staatsministerium im 19. Jahrhundert. In der Festschrift zu Gustav Schmollers 70. Geburtstag: Beiträge zur brandenburgischen und preußischen Geschichte. Leipzig 1908.

Hubrich: Im Verwaltungsarchiv. Band 17.

John: Artikel „Minister" in Holtzendorffs Rechtslexikon.

Klaproth: Der Wirklich Geheime Staatsrat. Berlin 1805.

Krause: Ist das preußische Staatsministerium eine kollegial eingerichtete oberste Staatsbehörde? Würzburg, Dissertation 1902.

Klüber: Die Selbständigkeit des Richteramtes. Frankfurt a. M. 1832.

Laband: Staatsrecht des deutschen Reiches.

Loening: Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts.

Meier, Ernst v.: Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881.

Meyer, G.: Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. V. Auflage. Leipzig 1895.

Pertz: Das Leben des Ministers Freiherr v. Stein. Berlin 1849—1855.

Ranke: Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg. Leipzig 1877.

Raumer, v.: Ueber die Verfassung der Behörden im preußischen Staate. (Anlage zu Manso: Geschichte des preußischen Staates.) Frankfurt a. M. 1820.

Rönne, v.: Staatsrecht der preußischen Monarchie. 2 Bände.

Rönne, v.: Staatsrecht der preußischen Monarchie. V. Aufl. Bearbeitet von Prof. Dr. Zorn. Leipzig 1899.

Sailer: Der preußische Staatsrat. Berlin 1884.

Schulze, Hermann: Deutsches Staatsrecht.

Schulze, Hermann: Das preußische Staatsrecht. II. Auflage. Leipzig 1888.

Schwartz: Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat vom 31. Januar 1850. II. Ausg. Breslau 1898.

Seydel: Artikel „Belagerungszustand" in: v. Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts. Freiburg i. B. 1890.

Simon: Das preußische Staatsrecht. Breslau 1844.

Stengel, Freiherr v.: Das Staatsrecht des Königreichs Preußen. Freiburg i. B. und Leipzig 1894. II. Auflage.

Stenographische Berichte der zweiten Kammer 1873/74 Band II, 1878 Band II.

Zorn: Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums. Sonderabdruck aus der Festschrift für Konrad von Maurer in München. Göttingen 1893.

Einleitung.

Für die Untersuchung der heutigen staatsrechtlichen Stellung des Staatsministeriums in Preußen sind die verschiedensten Rechtsbestimmungen maßgebend, die im Laufe des letzten Jahrhunderts ergangen sind und zum Teil bis in die Zeit seiner Gründung zurückgreifen. Um ein klares Bild über die jetzt bestehende Lage entwerfen zu können, um vorallem festzustellen, welche der mannigfaltigen Gesetzesbestimmungen noch für die gegenwärtige Beurteilung in Frage kommen — denn eine einheitliche, alles umfassende, gesetzliche Regelung dieser Materie existiert nicht — ist es nicht nur zweckmässig, sondern auch notwendig, im Anschluß an die Gesetzgebung und somit an die geschichtliche Entwicklung die Abhandlung aufzubauen. Bei derselben sind auch besonders zwei wissenschaftliche Darstellungen zu berücksichtigen, die fast die einzige diesen Stoff behandelnde Literatur bilden, die auch eingehend die verschiedenen Streitfragen staatsrechtlich beleuchten: es sind dies die Schriften von Zorn und Gneist über die Stellung des preußischen Staatsministeriums.[1])

---

[1]) Dr. iur. Philipp Zorn: „Die staatsrechtliche Stellung des preußischen Gesamtministeriums." Sonderabdruck aus der Festschrift für Konrad von Maurer, München 1893.

Dr. Rudolf von Gneist: „Die verfassungsmäßige Stellung des preußischen Gesamtministeriums und die rechtliche Natur der königlichen Ratskollegia". Sonderabdruck aus dem Verwaltungsarchiv 1895

I. Die oberste Verwaltung bis 1806.

„Die Verwaltung eines Staates, selbst eines kleinen, bedarf notwendig der Einheit in der höchstentscheidenden Instanz: ohne Einheit keine Kraft.“[1])

Im Hinblick auf diesen anerkannten staatsrechtlichen Grundsatz erstrebte man schon in früher Zeit auch im brandenburgischen Kurstaate und später im Königreich Preußen allmählich einen festen Mittelpunkt zu bilden, in dem sich die gesamten Staatsgeschäfte konzentrieren, von dem aus alle Verwaltungsangelegenheiten geregelt werden sollten. Der Anfang dieser Bestrebungen reicht bis auf den Kurfürst Joachim Friedrich zurück, der durch die Bildung des „Geheimen Staatsrats“ durch Verordnung vom 13. Dezember 1604 die erste Centralbehörde in den hohenzollernschen Landen schuf. Wichtige schwebende Fragen drängten den Kurfürsten, der des Beistandes erfahrener, unparteiischer Männer bedurfte, zu dieser Zeit die mittelalterlichen Stände, die bis dahin den höchsten Rat des Landesherrn gebildet, sich aber durch ihr einseitiges Interesse als unfähig zu dieser Stellung erwiesen hatten, durch ein berufsmässiges Beamtentum zu ersetzen, an dessen Spitze er selbst die noch nicht allzu verzweigten Staatsgeschäfte persönlich leitete.

Auf dieser Grundlage baute der Große Kurfürst weiter. Die Regierungsgeschäfte vermehrten sich infolge der Erweiterung des Landesgebietes, und so blieb es nicht aus, daß der Staatsrat, dem es bis jetzt an jeder

[1]) Zorn, a. a. O. S. 4.

Arbeitseinteilung fehlte, dessen Kompetenz und Geschäftsführung nicht einmal geordnet waren, den Anforderungen nicht mehr gewachsen war. Diesem Übelstande half eine Reorganisation durch Rescript vom 4. Dezember 1651 ab; es wurden zunächst die militärischen und auswärtigen Angelegenheiten von dem Geschäftskreis des Staatsrats abgesondert und einer besonders eingerichteten Behörde, dem Kabinett, übergeben. Ebenso wurde ihm das Justizwesen entzogen, welches fortan in einer getrennten Abteilung behandelt wurde. Der Staatsrat selbst erhielt eine neue Geschäftsordnung, durch welche er nach provinziellen, nicht sachlichen Angelegenheiten in neun Departements eingeteilt wurde. Doch auch noch weiter behielt sich der Kurfürst grundsätzlich jede Entscheidung vor, mußte allerdings, da er persönlich die unmittelbare Leitung der Zentralbehörde durch allzu große Beschäftigung mit Kriegen und auswärtigen Angelegenheiten nicht mehr durchsetzen konnte, einen ihn ständig vertretenden Vorsitzenden, den Oberpräsidenten, ernennen. Die Befugnisse des Plenums, das sich aus den Geheimen Räten der einzelnen Departements zusammen setzte, waren dadurch, daß die speziellen Angelegenheiten nunmehr besonderen Behörden zugeteilt waren, äußerst beschränkt; dasselbe hatte sich fast nur mehr mit allgemeinen Verwaltungsmaßregeln zu befassen.[1])

Einen viel bedeutenderen Verlust seiner Kompetenzen erlitt der Geheime Staatsrat in der Regierungszeit Friedrich Wilhelm's I. Es hatten sich im Laufe der Zeit zwischen den einzelnen Departements, so vor allem zwischen dem Generalkriegskommissariat, dem die Verwaltung der von den Ständen bewilligten Steuern oblag, und dem Generalfinanzdirektorium, der Verwaltungsbehörde der Domänen, ständige und schwere Konflikte erhoben, die hauptsächlich durch die verschiedene Bil-

[1]) Klaproth a. a. O. S. 221.

dung dieser Behörden und durch die verschiedenen Interessen der Beamten veranlaßt waren.[1]) Diesen Zwiespalt, der die gerade erstrebte Einheit in den obersten Verwaltungsbehörden erschwerte, ja geradezu illusorisch machte, beseitigte Friedrich Wilhelm I., indem er diese beiden genannten Abteilungen gegen Ende des Jahres 1722 aufhob und an ihrer Stelle die selbständige, oberste Behörde, das „Generaloberfinanz-, Kriegs- und Domänen-Direktorium", kurz „Generaldirektorium" genannt, bildete, dessen Vorsitz er für sich in Anspruch nahm. Dem Wirkungskreis dieser Behörde, die teils nach sachlichen, teils nach provinziellen Gesichtspunkten in fünf Departements geteilt war, unterstanden sämtliche Provinzen und das gesamte Gebiet der inneren Verwaltung und der Finanzen. Wie oben gesagt, war es eine selbständige Behörde, die neben dem Geheimen Staatsrat bestand.

Man fragt sich mit Recht, welche Stellung verblieb bei solch einschneidenden Neuerungen noch dem Geheimen Staatsrat? Erklärlich ist deshalb das Urteil Steins: „Der Staatsrat beschränkt sich nur auf wenige und unbedeutendere Geschäfte, er versammelt sich nur bei einzelnen Veranlassungen und kann in Hinsicht auf Ansehen und Wirksamkeit als nicht existierend angesehen werden."[2])

Wenn auch alle einzelnen Materien besonderen, von einander unabhängigen Behörden übergeben waren, wenn auch die Zusammenfassung aller Verwaltungsangelegenheiten im Plenum, dem Staatsrat, mehr und mehr schwand, so war doch immer unter „diesem unserm größten innern König"[3]) eine Garantie für die unerschütterliche Einheit in der gesamten Staatsleitung gegeben:

[1]) Bornhak, Preußisches Staatsrecht, Bd. I S. 26.

[2]) Ranke, Denkwürdigkeiten des Staatskanzlers Fürsten von Hardenberg. Bd. V. S. 370.

[3]) E. v. Meier a. a. O. S. 11.

sie lag in der Person des Königs. Er dachte selbst die Instruktionen für die einzelnen Behörden aus und gab bis in die kleinsten Einzelheiten seine Vorschriften. Diese Möglichkeit lag aber nicht allein in der Persönlichkeit des Monarchen, sondern auch in den Verhältnissen seiner Zeit und der Beschaffenheit seines Landes; territorial war dieses noch nicht so groß und auch die Verwaltung noch nicht so ausgedehnt und vielseitig, daß sie ein Mann wie Friedrich Wilhelm I. mit seinem Scharfblick nicht hätte überschauen können.

Im wesentlichen blieben diese Einrichtungen und Organisationen unter Friedrich dem Großen unverändert bestehen. Doch einzelne Neuerungen waren durch die Zeitereignisse geboten. Schlesien war nach langem Kampfe erobert worden, und es mußte für dasselbe eine Verwaltung eingerichtet werden. Statt diese nun auch dem Generaldirektorium zu unterstellen, um so die notwendige Einheit aufrecht zu erhalten, resp. sie nicht noch mehr zu zersplittern, wurde eine neue, neben dem Generaldirektorium stehende, selbständige Behörde unter einem besonderen, zu Breslau residierenden Minister geschaffen. Im Generaldirektorium selbst wurden für die immer mehr anwachsenden Staatsgeschäfte neue Zentralstellen gebildet, denen aber im Gegensatz zu den von Friedrich Wilhelm I. eingerichteten provinziellen Abteilungen das Realsystem zu Grunde lag. Wenn auch an und für sich dieses neue System weit mehr geeignet ist, die Einheit in der Verwaltung zu fördern, wie unten noch zu erörtern ist, so wurde dieselbe doch gerade durch das Nebeneinanderstellen der beiden verschiedenen Systeme vereitelt. Die Zeitverhältnisse erforderten mit Notwendigkeit eine ganz neue Organisation, eine vollständige Umgestaltung der obersten Zentralbehörden. „Nicht das ist Friedrich dem Großen vorzuwerfen, daß er an dem Werke seines Vaters änderte, wohl aber, daß er in diesen Änderungen nicht weit genug ging, daß er

auf halbem Wege stehen blieb und eben deswegen mehr zerstörte als schuf. Wenn jemals so war in den letzten Jahrzehnten seiner Regierung eine nicht durch die letzten Bedürfnisse des Augenblicks bestimmte und begrenzte, sondern eine im Großen konzipierte, umfassende Reform des zentralen Behördenorganismus notwendig".[1]) Doch trotz dieser unhaltbaren Mängel, trotz der Selbstständigkeit vieler Zentralbehörden — der Minister Schulenberg nennt den Staat nicht unzutreffend einen Föderativstaat — konnte der vollständige Zusammensturz des gesamten Verwaltungsgebäudes noch hinausgeschoben werden, denn wiederum wie einst in der Regierungszeit Friedrich Wilhelms I. sicherte auch jetzt „der Genius des großen Königs, wenn nötig durch rücksichtsloses Zerreissen der sich verwirrenden Fäden, das unbedingt erforderliche Maß von Einheit für die Verwaltung des Gesamtstaates".[2])

Aber was unter Friedrich dem Großen vermieden und mit aller Energie verhindert worden war, trat unter seinen Nachfolgern ein. Friedrich Wilhelm II. und mehr noch dessen Nachfolger Friedrich Wilhelm III. fehlten die Kraft und der erforderliche Scharfblick, die sie befähigt hätten, die immer mehr sich verzweigenden Details in der Verwaltung zu übersehen, sie mit unerschrockenem Willen durch persönliche Leitung zusammenzuhalten und so dem erschütterten Lande die Gewähr für eine einheitliche Verwaltung zu geben. Diesen Umstand wohl ausnützend, hatte sich allmählich zwischen den König und die obersten Zentralstellen eine neue Behörde, das Kabinett, eingeschoben, das einen verderblichen Einfluß auf den Monarchen ausübte und ihn von seinen Ministern mehr und mehr abschloß. Jede Einheit unter diesen war aufgelöst, „da die Resultate aller ihrer gemeinschaftlichen Ueberlegungen, ihrer gemeinschaftlichen Beschlüsse von

[1]) E. v. Meier a. a. O. S. 24.
[2]) Zorn, a. a. O. S. 6.

der Zustimmung des Kabinetts abhingen". „Diese neue Staatsbehörde hat kein gesetzliches und öffentliches, anerkanntes Dasein; sie verhandelt, beschließt, fertigt aus in der Gegenwart des Königs und im Namen des Königs. Sie hat alle Gewalt, die endliche Entscheidung aller Angelegenheiten, die Besetzung aller Stellen, aber keine Verantwortlichkeit, da die Person des Königs ihre Handlungen sanktioniert".[1]) Entrüstet über dieses herrschende System und erbittert über „diese Abhängigkeit von Subalternbeamten, die das Gefühl ihrer Selbstständigkeit zu einem übermütigen Betragen verleitet" schrieb Freiherr vom Stein diese Worte in seiner Denkschrift im Mai 1806 an seinen König, weil er sah, daß hierin die Wurzel des Verderbens, der Grund des Zusammenbruches des Staates lag.

[1]) E. v. Meier, a. a. O. S. 9.

II. Die Vorarbeiten bis zur Reform vom 16. Dezember 1808.

Es bedurfte der Katastrophe Preußens auf dem Schlachtfelde, um auch den gänzlichen inneren Zusammenbruch des Staatslebens zu Tage treten zu lassen. Der Minister Freiherr vom Stein hatte schon vorher die drohende Gefahr erkannt und war in selbstloser Weise mit seiner schon oben erwähnten Denkschrift vor den König getreten, worin er offen die Schäden auseinanderlegte und mit Entschiedenheit eine vollständige Neuorganisation der Staatsverwaltung forderte. Die Grundlagen derselben sollten sein: Beseitigung der verderblichen Kabinettsregierung und Errichtung einer Ministerialkonferenz, die auf Grund einer gesetzmäßigen Verfassung in unmittelbarer Verbindung mit dem König die Staatsgeschäfte zu leiten habe, und so die oberste Behörde, die Einheit der Verwaltung darstellen sollte. Erzürnt über solche Anmassung wies der König in ungnädigster Form die Schrift ab und ließ Stein in offenkundigster Weise seinen Unwillen fühlen.

Doch die nun folgende Katastrophe lehrte ihn, wie unrecht er gerade dem Manne getan, der mit an erster Stelle dazu geeignet war, mitzuwirken, das Vaterland zu erretten, Preußen aus seiner schmachvollen Lage wieder zur Höhe zu erheben. Er schenkte ihm wiederum sein größtes Vertrauen und machte ihn zu seinem einflußreichsten Minister. Diese günstige Wendung benützend, schuf Stein an den begonnenen Reformbestrebungen weiter, arbeitete in einer zweiten Schrift an den König

vom 14. Oktober 1806 den Gedanken einer „Ministerialkonferenz" auf breiterer Grundlage aus und legte endlich am 14. Dezember 1806 in einem weiteren Bericht, den er gemeinsam mit Hardenberg und Rüchel verfaßt, seinem König einen Verwaltungsplan vor, der eine vorläufige Ordnung zur Durchführung der „Einheit und Vereinigung in allen Zweigen der Staatsregierung" bringen sollte, weshalb „alle Gegenstände en dernier ressort vor das Cabinetsministerium gehören" müssen. Der Plan wurde im Princip einige Tage darauf vom Monarchen genehmigt.

Es traten sich beim weiteren Verlauf der Reformarbeiten — denn wie oben gesagt, war der angenommene Verwaltungsplan nur ein vorläufiger — die Ansichten Steins und Hardenbergs in der Frage entgegen, ob das Ministerium kollegial oder monokratisch eingerichtet werden solle, d. h. ob ein Kollegium in oberster Instanz zu entscheiden habe oder ob ein Ministerpräsident mit entscheidender Gewalt an die Spitze der Verwaltung zu stellen sei. Hardenberg verfocht in seiner Rigaer Denkschrift vom 12. September 1807[1]) letzteren Standpunkt: „die Frage ob der König für seine Beratung und zur Leitung der Geschäfte als oberste Behörde einen ersten Minister oder einen Conseil anstellen solle, entscheidet sich nach meiner Überzeugung in der gegenwärtigen Lage des Staates, wo es so sehr auf Einheit und Kraft ankommt, damit die Wiederherstellung ohne die Hindernisse, welche Verschiedenheit und Beschränktheit der Ansichten oder Handwerkerneid in den Weg legen, schnell erfolge, ganz für einen Minister, der auf das Ganze wirke . . . . Findet man in der Folge die Einrichtung eines Staatsrats aus mehreren Ministern mit gleichen Befugnissen besser, so läßt es sich ohne Störung der Maschine bald bewirken."

[1]) Ranke IV. 1—108, E. v. Meier S. 167.

Im Gegensatz dazu steht Stein, der in seinem Promemoria vom 15. Oktober 1807[1]) wie schon in seiner Nassauer Denkschrift von Juni 1807[2]) für ein aus den Ministern gebildetes Kollegium unter unmittelbarer Leitung des Königs eintritt: „Ist es ratsam, die oberste Leitung der Staatsverwaltung einem ersten Minister oder einem Staatsrat anzuvertrauen? Durch das erste wird mehr Kraft und Einheit erhalten, aber eine Folge der Beschränktheit menschlicher Kräfte ist es, daß die Fehler des Individiuums einen zu überwiegenden Eindruck auf die Geschäfte erhalten, und die kollegialische Behandlung sichert einen steteren Gang, der frei von Übereilungen ist, und bewirkt eine größere Mannigfaltigkeit in den Ansichten. Einem Manne übertrage man die Umformung der Regierungsverfassung; ist dies bewirkt, so übertrage man die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten einem Staatsrat, der unter dem überwiegenden Einfluß eines Präsidenten steht."

Man fragt sich unwillkürlich, was bedeutet der Satz Steins: „. . . man übertrage die Verwaltung . . . einem Staatsrat, der unter dem überwiegenden Einfluß eines Präsidenten steht?" Welch großer Unterschied soll noch dann bestehen gegenüber dem System Hardenbergs? Auch Hardenberg wird gewissermaßen seiner Forderung eines Premierministers untreu, wenn er, wie oben erwähnt, in seiner Ausführung betont, daß ein Übergang von einem Prinzip zum andern leicht möglich sei, wenn die Erfahrung es verlange. Gneist[3]) vermutet wohl mit Recht, daß hierin nur eine „teilweis entgegenkommende Erklärung" liege, durch welche doch ihre Forderungen nicht zurückgedrängt würden.

Später beharrte denn auch Stein wieder mit Entschiedenheit auf seinem Vorschlag; so findet man ihn

[1]) Pertz II, 31 ff.
[2]) Pertz I, 415 ff, Meier 139 ff.
[3]) a. a. O. S. 10.

zum Ausdruck gebracht in dem vorläufigen Abschluß der Reformarbeiten, in dem Memeler Organisationsplan vom 23. November 1807,[1]) der nach Anweisungen Steins von Altenstein ausgearbeitet war. Auch jetzt war wieder, wie in allen vorhergehenden Plänen, der Hauptgrundgedanke und das vornehmste Ziel, „die möglichste Einheit und Kraft in der obersten Leitung der ganzen Staatsverwaltung zu vereinigen." Wie Stein sich die Bildung dieser ‚obersten Leitung' dachte, sagen die folgenden Worte: „Die ganze oberste Leitung muß von einem Punkte ausgehen, in welchem sich alle Hauptorgane der Ausführung, so wenig als möglich der Zahl nach, beratend konzentrieren." Dieses Zentralorgan sollte vorläufig das schon bestehende, aber zu dem Zweck neu organisierte Kabinett bilden, das aber nur den „Weg zu der Verwandlung in einen förmlichen Staatsrat" unter dem Präsidium des Königs bahnen sollte. „Die sämtlichen Minister mit den Geheimen Staatsräten formieren das Plenum, wobei letztere ein votum curiatum haben."

Diese Reformschrift erschien dann am 25. August 1808 in Abschnitte und Paragraphen geteilt unter dem Titel: „Plan zur einstweiligen besseren Einrichtung des Geschäftsganges." Nochmals auf Anweisung Steins von Friese bearbeitet wurde sie als Gesetzentwurf dem König vorgelegt und fand so als Verordnung am 24. November 1808 dessen Genehmigung.

[1]) Pertz II 642–670.

III. Das erste Publicandum betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden vom 16. Dez. 1808.[1]

Das erste „Glied in der Kette der Gesetzgebung“[2]) über das Staatsministerium wurde durch das Publicandum vom 16. Dezember 1808 gebildet. Veranlaßt durch die Reformbestrebungen Steins, unmittelbar im Anschluß an dessen letzten, vom Monarchen genehmigten Organisationsplan, entbehrte er doch gerade dessen fundamentalen Gedanken: der Zentralisation in einer obersten Behörde. Allerdings, die Verordnung erwähnte sie auch, stellte sie aber nur in Aussicht und verwies auf ein künftiges Gesetz.

Der Zusammenhang dieser beiden Verordnungen — vom 24. November und 16. Dezember 1808 — ist eine interessante Frage und dürfte wohl eine kurze Gegenüberstellung der in ihnen zum Ausdruck gebrachten Bestimmungen rechtfertigen.

„Die Steinsche Vorlage umfaßt folgende Hauptmaterien[3])

I. ein proëmium:

„Der Hauptzweck bei der neuen Verfassung ist, der Geschäftsverwaltung die größtmöglichste Kraft und Regsamkeit zu geben, sie in einem obersten Punkte zusammen zu fassen und alle Kräfte der ganzen Nation und des Einzelnen auf die zweckmäßigste und einfachste Art für solche in Anspruch zu nehmen. Die Regierungsverwaltung geht zu dem Zweck von einem dem Oberhaupte des Staates unmittelbar untergeordneten obersten Punkte aus.

[1]) Ges. Samml. 1806–10. S. 362.
[2]) Gneist a. a. O. 53.
[3]) Pertz II a. a. O. S. 684, kürzere Fassung wie Gneist a. a. O. S. 12.

„Das Ganze wird von solchem aus nicht blos übersehen, sondern auch zugleich kräftig auf die Administration unmittelbar eingewirkt. Eine möglichst kleine Zahl oberster Staatsdiener stehen an der Spitze einfacher, natürlich nach Hauptverwaltungszweigen abgeteilter Behörden; im genauesten Zusammenhang mit dem Regenten leiten sie die Geschäftszweige nach dessen unmittelbar ihnen erteilten Befehlen selbständig und selbsttätig, mit voller Verantwortlichkeit, und wirken so auf auf die Administration der unteren, in gleicher Weise gebildeten Behörden ein.“

II. Zu dem Zweck wird ein neuer Staatsrat gebildet:

„Des Königs Majestät ordnet einen Staatsrat an, der unter dessen Allerhöchst unmittelbarem Vorsitz oder im Fall eingetretener Hindernisse unter dem Präsidio eines dazu ernannten Stellvertreters die oberste Leitung sämtlicher Regierungsgeschäfte besorgt. Dem Staatsrat gehören an: die Prinzen des königlichen Hauses, die fünf Staatsminister kraft ihres Amtes, sowie eine Anzahl anderer Personen, teils kraft ihres Amtes, teils durch besondere Berufung, teils mit Stimmrecht, teils nur beratend.

„Die Arbeiten des Staatsratserledigt entweder A. das Plenum oder B. die Abteilungen. Diese sind: 1. das Kabinett, 2. das Ministerim des Innern, 3. das Finanzministerium, 4. das Ministerium des Auswärtigen, 5. das Kriegsministerium, 6. das Justizministerium.

„Der Staatsrat als Plenum hat die Anordnung sämtlicher Verwaltungsgrundsätze, die oberste Leitung der Verwaltung, soweit sie von einem Punkte ausgehen muß, und die oberste Kontrolle des Ganzen der Verwaltung. Nach dieser allgemeinen Bestimmung gehören vor solchen: a) alle Gegenstände der Gesetzgebung; alles, was neue allgemeine Einrichtungen

betrifft; Gegenstände, welche ein gemeinschaftliches Interesse für verschiedene Hauptdepartements haben ... oder zwischen mehreren Hauptdepartements bei den darüber abgehaltenen Konferenzen streitig geblieben sind; alle Gegenstände, welche sonst durch Gesetz oder einzelne Anordnungen des Königs vor den Staatsrat verwiesen werden; b) von den Ministern diejenigen Verwaltungspunkte, welche im Staatsrat zum Vortrag zu bringen ihnen durch ihre Departementsvorschriften zur Pflicht gemacht ist . . . .; c) sie müssen dem Staatsrat jährlich den Zustand der ihrer Verwaltung anvertrauten Geschäftszweige darstellen.

„Die Mehrheit der Stimmen gibt den Beschluß des Staatsrates. Ist solche zweifelhaft, so wird förmlich abgestimmt. Des Königs Majestät entscheidet im Falle der Anwesenheit mündlich über den Beschluß des Staatsrats. Im Falle der Abwesenheit wird der Beschluß des Staatsrats, wenn der Gegenstand der allerhöchsten unmittelbaren Entscheidung oder Sanktion bedarf, an des Königs Majestät zu dem Ende vorgelegt, außerdem zugleich darnach verfahren, im Falle der Gleichheit der Stimmen wird jederzeit die Entscheidung des Königs Majestät, sowohl im Falle der Anwesenheit, sowie im Falle der Abwesenheit, sogleich erbeten."

III. (Ausführliche Bestimmungen über die Zuständigkeit der sechs Hauptdepartements unter verantwortlichen Staatsministern als Verwaltungschefs bilden die Mehrzahl der Artikel des Gesetzentwurfs).

Die Verordnung vom 16. Dezember 1808 gab die Bestimmungen über die Bildung und den Geschäftskreis der einzelnen Departements fast wörtlich wie in der vorerwähnten Schrift wieder. Auch sie stellt denselben Zweck an die Spitze der Verordnung: „der Geschäftsverwaltung die größtmöglichste Einheit, Kraft und Regsamkeit" zu geben; auch sie bestimmte, daß darum „die Regierungsverwaltung zu dem Ende künftig von einem

dem Oberhaupte des Staates unmittelbar untergeordneten obersten Standpunkt" ausgehen sollte. Aber die Ausführung dieses Gedankens, wie sie Stein so großartig in der Bildung des Staatsrats vorgezeichnet hatte, wurde in die Zukunft geschoben, und somit wieder der ganzen Reform das Fundament entzogen. Es heißt in dem Publicandum: „Die oberste allgemeine Leitung der ganzen Staatsverwaltung vereinigt sich unter dem Staatsrat, unter unserer unmittelbaren Aufsicht. Die näheren Vorschriften über dessen Organisation und Verfassung behalten wir uns indessen noch vor." Und weiter: „Das Ministerium besteht aus: dem Minister des Innern, dem Minister der Finanzen, dem Minister der auswärtigen Angelegenheiten, dem Kriegsminister und dem Justizminister. Jeder Minister ist Chef desjenigen Departements, an dessen Spitze er steht, und der solchem untergeordneten Abteilungen. Eines jeden Departements Wirksamkeit erstreckt sich in Rücksicht der Gegenstände desselben über sämtliche Provinzen. Die äußeren Verhältnisse der drei letzterwähnten Ministerien, welche eine verbesserte Verfassung nach den nämlichen Grundsätzen erhalten, werden durch eine besondere Verordnung bekannt gemacht werden, und die jetzige bezieht sich daher nur auf die des Ministeriums des Inneren und der Finanzen. Durch eine besondere Instruktion ist die Geschäftsführung des gesamten Ministerii als solches näher bestimmt."

Beide in Aussicht gestellte Bestimmungen, sowohl die über den „Staatsrat" als die über das „gesamte Ministerium" wurden aber damals nicht erlassen, und es fehlte so, wie oben schon gesagt, der ersten Reform der Staatsverwaltung der Kernpunkt, der vor allem den Anstoß zu ihr gegeben hatte, der Gedanke der Einheit. Zorn charakterisiert recht zutreffend das bisherige Resultat der Reform in dem kurzen Satz: „Nicht eine Einheit,

[1]) Zorn a. a. O. S. 22.

sondern eine Fünfheit der obersten Staatsverwaltung ohne Einheit war hergestellt."

Nach diesem Ergebnis muß man sich fragen, warum der ausgezeichnete, den Verhältnissen angepaßte Plan Steins nicht zur Ausführung gelangte, und welche Bedeutung überhaupt der Genehmigung des Königs, die er dieser Vorlage am 24. November erteilt hatte, zuzumessen ist. Die Erklärung für diese Tatsachen liegt in einem äußeren Ereignisse, das unglücklicherweise gerade in die Zeit der großen Reformen fiel, begründet. Der Minister Stein, der einzige Mann, der die Fähigkeit zur Ausarbeitung dieser großen Gedanken, noch mehr der einzige, der auch die Kraft und Energie zur Ausführung dieser Pläne besaß, mußte am 24. November auf Geheiß Napoleons aus dem preußischen Staatsdienste ausscheiden. Es war derselbe Tag, an dem König Friedrich Wilhelm III. das geniale Werk genehmigte und in der ihm aufgezwungenen Entlassungsordre dem scheidenden Minister die schönen Worte schrieb: „In dem festen Vertrauen auf die Solidität des von Ihnen bearbeiteten, mir schon früher mitgeteilten und mir jetzt zur Vollziehung vorgelegten Organisationsplanes der obersten Staatsbehörden trage Ich kein Bedenken, Ihnen denselben vollzogen zu übermachen. . . . Es ist gewiß ein höchst schmerzliches Gefühl für Mich, einem Manne Ihrer Art entsagen zu müssen, der die gerechtesten Ansprüche auf Mein Vertrauen hatte und der zugleich das Vertrauen der Nation so lebhaft für sich hatte. Auf jeden Fall müssen Ihnen diese Betrachtungen, sowie das Bewußtsein, den ersten Grund, die ersten Impulse zu einer erneuerten, besseren und kräftigeren Organisation des in Trümmer liegenden Staatsgebäudes gelegt zu haben, die größte und zugleich edelste Genugtuung gewähren."

Die letzten Worte zeigen deutlich, welches das Hauptmotiv war, das den König zu der genehmigenden Unterschrift bewog: Dem Manne, den er noch vor einer Frist

von kaum zwei Jahren als einen „widerspenstigen, trotzigen, hartnäckigen und ungehorsamen Staatsdiener" ansah, dessen „Verfahrungsart am allernachteiligsten und gefährlichsten für die Zusammenhaltung des Ganzen wirkt"[1]), wollte er jetzt, nachdem er seine wahren Verdienste schätzen, seine selbstlosen Bestrebungen kennen gelernt hatte, sein höchstes Vertrauen beweisen und eine ihm wohlverdiente Genugtuung geben. Er sollte mit dem Bewußtsein scheiden können, daß seine Pläne die Grundlagen bei den zu erfolgenden Reformen bilden sollten. Mehr konnte und wollte der König m. E. durch die Annahme nicht ausdrücken. Er wußte nur zu genau, daß Männer von der Tatkraft und Energie Steins nötig waren, um solche Riesenaufgaben verwirklichen zu können, Voraussetzungen, die er bei den ihm zur Verfügung stehenden Männern nicht vorfand und die auch bei den nun folgenden Ministern Dohna und Altenstein nicht vorhanden waren

Letzteren fehlte nicht nur die erforderliche Grosszügigkeit und der scharfsinnige Blick, um die höchst schwierigen Verhältnisse des damaligen unglücklichen Landes übersehen und beurteilen zu können, sondern auch die Fähigkeit und Ausdauer, erkannte notwendige Besserungen im Einzelnen auszuführen. Sie wie auch der König, der schon infolge seiner Abneigung gegen die häufige Teilnahme an größeren Versammlungen und seiner Ungewandtheit im Reden sicher nicht mit allen Einzelheiten des Steinschen Planes einverstanden war, fühlten, daß sie den Anforderungen, die die grundlegenden Neuerungen an sie stellten, nicht gewachsen waren. So kam es, daß für den Augenblick nur die nötigsten Änderungen vorgenommen wurden, und der König sich mit der Verordnung vom 16. Dezember 1808 begnügte. Der Organisationsplan Steins vom 24. November 1808 wurde nicht publiziert, erlangte also keine Rechtskraft.

[1]) Brief des Königs an Stein vom 3. Jan. 1807. S. Pertz l. a. a. O. S. 394

IV. Die Einrichtung des Staatskanzleramtes durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810.[1]

Das praktische und verdienstvolle Ergebnis des ersten Reformgesetzes vom 16. Dezember 1808 war die Errichtung und Organisierung der Einzelministerien, die Grundlage, auf welche sich die heutige gesamte Ressortverwaltung aufgebaut hat. Es war durch die fünf bürokratischen und nach dem Realsystem eingerichteten Ressortministerien eine übersichtliche und mustergültige Einteilung der Staatsgeschäfte geschaffen und streng durchgeführte Zentralbehörden in den einzelnen Abteilungen erreicht. Dies war aber auch das Einzige, und die vor allem notwendige oberste Einheit, die in einem Punkte gipfelnde Zusammenfassung der Gesamtleitung des Staatswesens, welche allein die Möglichkeit und Sicherheit für eine einheitliche und nicht durch „Verschiedenheit und Beschränktheit mehrerer Minister“[2]) zersplitterte Verwaltung gewähren konnte, fehlte. Allerdings sollte der König selbst, solange die in Aussicht gestellte Behörde nicht ins Leben gerufen war, die Einheit durch seine eigenen Anordnungen und Entscheidungen aufrecht erhalten, aber weder seine Persönlichkeit noch seine Naturanlage waren bei den herrschenden Verhältnissen der damaligen Zeit und der Beschaffenheit des Landes geeignet, solchen Anforderungen genügen zu können. Auch die Minister Dohna und Altenstein konnten

[1]) Ges. S. 1810. S. 3.
[2]) Ranke IV. a. a. O. S. 1—108, 103, 125. III. 531 ff.

dieselbe nicht ersetzen, obschon sie am ehesten die unhaltbare Lage, die die unaufhörlichen Konfliktsstreitigkeiten mit sich brachten, fühlen mußten und ihr auch nach Kräften abzuhelfen suchten. Graf Dohna äußert sich darüber in seinem Immediatbericht vom 6. Juli 1810:[1]) „Den Entwurf Steins vom November 1808 sei er stets bemüht gewesen, so weit wie möglich zur Ausführung zu bringen; insbesondere die Errichtung des Staatsrats stelle sich immer mehr als notwendig heraus; die Aussetzung der Formation desselben habe bereits zu den unglücklichsten Folgen geführt.“

So ließen die verworrenen Zustände und die unglücklichen Erfahrungen mehr und mehr die Notwendigkeit zu Tage treten, die noch bestehende Lücke zu beseitigen, die gesamte Staatsleitung unter die starke und straffe Führung eines obersten Organs zu stellen. Die Frage, ob dies nach dem Kollegialsystem, wie Stein es verlangte, oder nach dem nach der Ansicht Hardenbergs zweckmäßigeren Präfektursystem[2]) zu regeln sei, erledigte sich sehr erklärlich nach letzterer Ansicht, als Hardenberg zum Nachfolger der Minister Dohna und Altenstein ernannt wurde; denn auch jetzt verfocht dieser seine früher in der Rigaer Denkschrift[3]) kundgegebene Ansicht, daß nur ein Minister, „der auf das Ganze wirke und in fester unbeugsamer Hand die Zügel der Staatsverwaltung vereine“, den zerrütteten Staat zur Höhe und zur Gesundung bringen könne. Seine Bestrebungen wurden durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 „über die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden“[4]) verwirklicht.

Die Bestimmungen dieser Organisation schlossen sich in ihren Grundgedanken wesentlich an die des Steinschen Planes von 1808 an: es sollte der neuen Geschäftsverwaltung die größtmöglichste

[1]) Meier a. a. O. S. 190.
[2]) Siehe oben S. 17 f.
[3]) Siehe oben S. 17
[4]) Gesetzes-Sammlung 1810, S. 3.

Einheit gegeben, dieselbe in einer obersten Behörde zusammengefaßt und dem König unmittelbar untergeordnet werden.

Die „oberste Behörde" war der Staatskanzler Hardenberg.

„Der Staatskanzler hat unter Unseren Befehlen die Oberaufsicht und Kontrolle jeder Verwaltung ohne Ausnahme" und steht an der Spitze einer jeden. Er kann von den Ministern Rechenschaft und Auskunft über jeden Gegenstand fordern und in jedem Fall Maßregeln und Anordnungen zu dem Zweck suspendieren, um den Befehl des Königs darüber einzuholen; in außerordentlichen und dringenden Fällen oder wo der König ihn besonders dazu beauftragt, kann er ohne Mitwirken der Minister Verfügungen erlassen, welche die Behörden zu befolgen haben.[1])

„Im Kabinett ist er Unser erster und nächster Rat, im Staatsrat Präsident desselben!" Besonders werden ihm noch folgende Gegenstände übertragen: er ist Minister des Inneren und der Finanzen; an dem Ministerium des Auswärtigen erhält er einen näher bestimmten Anteil; er besorgt die Angelegenheiten des königlichen Hauses und der königlichen Familie. Ferner unterstehen ihm die Angelegenheiten der höheren Polizei, der Thronlehen, der höchsten geistlichen Würden, der Erbämter, der Hofchargen, Orden, Etikette und anderer Hofsachen.

Der Staatsrat, den der Steinsche Organisationsplan und später die Verordnung vom 16. Dezember 1808 vorgesehen hatte, wurde beibehalten, aber mit einer ganz anderen rechtlichen Bedeutung, als diese ihm gegeben hatten. Die früheren Verordnungen hatten ihn als die

[1]) Aus diesen Bestimmungen geht deutlich die rechtliche Stellung des Kanzlers hervor, und es ist deshalb unrichtig, wenn Bornhak behauptet: „Die Stellung des Staatskanzlers war nur eine tatsächlich in den meisten Fragen ausschlaggebende, rechtlich waren ihm die anderen Minister nicht untergeordnet, er war also auch nicht die einzige Zentralbehörde" Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts, Bd. III S. 103.

oberste Zentralstelle der Verwaltung und als gesetzgebendes Organ gedacht; jetzt sollte er nur mehr eine konsultative Behörde sein: sein Wirkungskreis sollte sich grundsätzlich auf die Vorberatung und Ausarbeitung der Gesetze beschränken. Die Verordnung sagt darüber: „Der Staatsrat hat keine Verwaltung." Nur noch ein Rest von Regierungstätigkeit war ihm erhalten geblieben, insofern ihm die Entscheidung vorbehalten war „über diejenigen Gegenstände, bei welchen ein gemeinschaftliches Interesse verschiedener Ministerien, aber keine Vereinigung zwischen ihnen" stattfand, ferner über diejenigen Sachen, bei welchen der Staatskanzler die Verfügungen der Ministerien suspendiert hatte; schließlich sollten ihm auch die jährlichen schriftlichen Darstellungen der Staatsminister von ihrer Verwaltung vorgelegt werden, wodurch er eine ständige Aufsicht über die gesamte Ministerialverwaltung erlangt hätte. Doch auch jetzt standen diese ganzen Bestimmungen und Reformen bezüglich des Staatsrats nur auf dem Papier; denn derselbe gelangte noch nicht zur Einführung. Ins Leben trat er erst sieben Jahre später, allerdings auch wieder mit anderen Befugnissen und in einer anderen Stellung, was unten noch auszuführen sein wird.

Was die Geschäftsordnung und die Organisation der einzelnen Ressortministerien anbelangte, so lehnten sich die Bestimmungen darüber im großen und ganzen an die vorhergegangenen Verordnungen an. Doch wurde ihre rechtliche Stellung durch die Errichtung des Staatskanzleramtes eine völlig veränderte. Die verschiedenen Minister hatten durch die Verordnung von 1808 infolge des Nichtinkrafttretens des Staatsrats eine tatsächlich unumschränkte Machtbefugnis erlangt: ein jeder Minister war für sein Ressort die höchste Behörde, niemand — selbstverständlich mit Ausnahme des Königs — hatte das Recht, ihm Anordnungen zu erteilen. Dies änderte sich infolge der jetzt eingetretenen Neuerung: Der

Staatskanzler war die oberste Zentralbehörde; er stellte durch sein Amt die Einheit in der gesamten Verwaltung, wie sie Stein dem Staatsrat zugedacht hatte, dar: alle Minister mußten ihm von ihrer Tätigkeit Rechenschaft ablegen, und nur durch seine Hand gelangten ihre Berichte an den König. „Jeder Staatsminister — so heißt es in der Verordnung — führt die ihm anvertraute Verwaltung selbstständig, unter unmittelbarer Verantwortlichkeit gegen Uns Allerhöchst selbst. Sie berichten darüber an Uns und erhalten von Uns die Befehle darüber. Dem Staatskanzler sind sie schuldig, auf sein Verlangen Rechenschaft und Auskunft über jeden Gegenstand ihrer Verwaltung zu geben und auf seine eingelegten Suspensivanordnungen die ihrigen bis zu Unserer oder des Staatsrats Bestimmung einzustellen, auch seine Verfügungen in den oben erwähnten außerordentlichen und dringenden oder durch Unsere besonderen Aufträge veranlaßten Fällen zu befolgen."

Der Staatskanzler hatte somit das Recht, jederzeit in jedes Ressort einzugreifen, Anordnungen der Minister zu kontrollieren, zu suspendieren, ja unter Umständen durch eigene, entgegengesetzte Verfügungen zu durchkreuzen. Er war tatsächlich und rechtlich ihre übergeordnete Behörde, der sie zu gehorchen hatten. Es entspricht deshalb m. E. nicht den Tatsachen, wenn Schulze[1]) behauptet, daß sich unter Hardenbergs Ministerium „in der obersten Leitung der Staatsangelegenheiten ‚zwar manches verändert', besonders durch die dem Staatskanzler zugewiesene hervorragende Stellung", daß sich „im Übrigen aber diese Verordnung wesentlich an das Publicandum vom 16. Dezember 1808" anschließe; denn nicht nur manches, sondern das Wesentlichste hat sich geändert: Das erstrebenswerteste Ziel aller Reformbestrebungen, eine oberste Zentralbehörde, war geschaffen.

[1]) Preußisches Staatsrecht I, S. 237.

Es bestanden jetzt nach der Verordnung als oberste Staatsbehörden unter dem König:

I. Der Staatskanzler, der alle Macht in sich vereinigte und die Einheit in der gesamten Staatsverwaltung bildete. Er hatte die Oberaufsicht und Kontrolle über jedwede Staatsgeschäfte, war des Königs erster und nächster Rat und Präsident des Staatsrats. „In der Geschichte des deutschen Staatsrechts ist nie vorher und nie nachher die Anhäufung einer solchen Machtfülle auf einen einzigen Mann vorgekommen."[1])

II. Der Staatsrat: Er war nur beratendes Organ, ihm war mit einigen Ausnahmen jede Verwaltungstätigkeit entzogen. (In Wirklichkeit trat er jetzt noch nicht in Kraft.)

III. Das Kabinett und die fünf Fachministerien: Sie hatten grundsätzlich die schon durch die vorhergangenen Verordnungen enthaltenen Kompetenzen. Ihre bis dato unabhängige Stellung wurde aber wesentlich durch die Einrichtung des ihnen übergeordneten Staatskanzleramtes eingeschränkt. Eine Vereinigung der Minister im Staatsministerium bestand in der Praxis nicht; auch diese war ersetzt durch den Staatskanzler.

[1]) Zorn a. a. O. S. 29.

V. Bestimmungen über das Staatsministerium durch Verordnung v. 3. Juni 1814[1])

Nach Beendigung des siegreichen Befreiungskrieges und dem darauffolgenden Frieden zu Paris im Jahre 1814 traten wieder neue Anforderungen an die obersten Staatsbehörden heran, um einer umfassenden Verwaltung des neuerstandenen und vergrößerten Staates genügen zu können. Vor allem der Umstand, daß sich der König mit seinem Staatskanzler im Feldlager zu Paris aufhielt, und so bei Abwesenheit der beiden Hauptfaktoren des Staates ein geregelter Gang der Geschäftsleitung kaum möglich war oder sich zum mindesten wesentlich verzögerte, drängte zu einer beschleunigten, wenn auch aus Zweckmäßigkeitsgründen nur den vorläufigen außerordentlichen Zeitumständen angepaßten Neuorganisation. Dessenthalben erging die Verordnung vom 3. Juni 1814, die sich ausdrücklich die erschöpfende Regelung der Reform für die Zukunft vorbehielt. In ihr waren Bestimmungen über den Geschäftsgang in dem „Ministerium als ganzem", welches während der Abwesenheit des Staatskanzlers diesen zu vertreten hatte, enthalten. Aus diesem Grunde sollte es „sich wöchentlich einmal oder, falls es nötig ist, mehrmals versammeln und allgemeine Gegenstände, desgleichen solche, wo die Ressorts ineinandergreifen und eine gemeinschaftliche Überlegung erforderlich ist, miteinander beraten." Dabei blieb aber die Stellung des Kanzlers völlig unberührt; die Verordnung erwähnt dies ausdrücklich: „Ihre Verhältnisse (sie ist an Harden-

[1]) Gesetzes-Samml. 1814, S. 40.

berg gerichtet) als Staatskanzler bleiben im Ganzen dieselben, wie sie in der Verordnung vom 27. Oktober 1810 geordnet sind. Alle Berichte des Ministerii oder der Minister an mich werden Ihnen ohne Ausnahme zugeschickt, damit Sie die Übersicht der ganzen Verwaltung behalten und nötigenfalls mir Ihre Meinung darüber abgeben können. Sie legen mir sodann nach Beschaffenheit der Gegenstände diese Berichte selbst vor und machen mir entweder daraus Vortrag oder überlassen solches den Ministern."

Aus diesen Vorschriften ergibt sich, daß der Staatskanzler nach wie vor seine plenipotente Stellung beibehielt. Er bildete auch fernerhin noch die oberste Zentralstelle in der Verwaltung, er konnte auch fernerhin noch suspendierend und selbstentscheidend in die Anordnungen der Minister eingreifen und hatte auch noch fernerhin die Kontrolle und Oberaufsicht über jede Verwaltung. Die Tätigkeit des Staatsministeriums hat daran nicht im geringsten etwas geändert; dasselbe war nur eine beratschlagende Behörde, es sollte nur zur Beschleunigung und Vereinfachung während der Abwesenheit des Staatskanzlers und wohl auch zu dessen Entlastung wichtigere Angelegenheiten schon in Berlin im Beisein und im Einverständnis aller Minister beraten und ausarbeiten, jedwede Entscheidung aber dem Staatskanzler resp. dem König überlassen.[1])

Es war dem Ministerium in keiner Beziehung eine entscheidende Tätigkeit zugelegt, der einzelne Minister war — soweit nicht der Staatskanzler mit seiner Macht eingriff — wie bisher unumschränkt innerhalb seines Ressorts und konnte nicht durch irgendwelche Beschlüsse des Ministeriums gebunden werden. Denn die Be-

[1]) Wie eifersüchtig Hardenberg über die Beobachtung seiner Stellung von seiten der Minister wachte, zeigt die Differenz, die zwischen ihm und dem Finanzminister v. Bülow entstand, weil letzterer einen Immediatbericht unmittelbar an den König, ohne Mitteilung an ihn übersandt hatte. Siehe näheres: Hintze, a. a. O. S. 430.

schlußfähigkeit fehlte dem Staatsministerium und aus diesem Grunde auch muß demselben der Charakter einer kollegialen Behörde abgesprochen werden.[1])

Und doch wird in der Literatur von zahlreichen Staatsrechtslehrern dem Staatsministerium eine kollegiale Verfassung infolge der Verordnung von 1814 zuerkannt. Zorn verurteilt alle diese Darstellungen als unrichtig;[2]) doch ist m. E. zunächst darauf zu achten, von welchem Gesichtspunkte aus die einzelnen Schriftsteller das Ministerium „kollegial" nennen. Nach rechtlichem Sinne gehört jedenfalls zu dem Begriff „Kollegialbehörde" die Befugnis, die Mitglieder der Behörde durch aus Stimmenmehrheit resultierende Beschlüsse zu binden, was selbstverständlich aber nur dann möglich ist, wenn dieser Behörde überhaupt das Recht der Beschlußfassung zusteht, ein Recht, das von keinem der bei Zorn angeführten Schriftsteller dem Staatsministerium beigelegt wird. Vielmehr nennen diese das Ministerium nur aus dem Grunde eine kollegiale Behörde, weil es in kollegialer Form beratschlägt.[3])

Wenn nun einmal festgestellt ist, daß das Staatsministerium eine kollegiale Behörde im Rechtssinne nicht

[1]) Derselben Ansicht: Zorn a. a. O. S. 31 ff.; Löning, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts S. 67; Schwartz, V. U. für den preuß Staat S. 175; Brie, in v. Stengels Wörterbuch des Verwaltungsrechts, Art Staatsministerium S. 490.

[2]) a. a. O. S. 31.

[3]) v. Stengel a. a. O. S. 110: „Die einzelnen Minister bindende Beschlüsse kann . . . das Staatsministerium nicht fassen: denn es besteht in Preußen ein kollegiales Gesamtministerium nicht." Schulze a. a. O, I. S 245: „Das Gesamtministerium berät allerdings in Form eines Kollegiums, eine bindende kollegialische Beschlußfassung ist aber nicht denkbar . . ." G. Meyer a. a. O. S. 323: „Eine kollegiale Verfassung haben die Staatsministerien jedenfalls in dem Sinne, daß sie kollegial beraten." Hintze a. a. O. S 430: „Von kollegialischer Selbständigkeit des Ministeriums war aber noch nicht die Rede, nur von einer kollegialischen Form der Beratungen. . ." Arndt a. a. O S. 216: „Das Ministerium ist seit der Kabinettsordre vom 3. Juni 1814 eine in dem Sinne kollegialisch eingerichtete Behörde, daß sich die Minister einander gleichstehen . . ., insofern aber eine bureaukratisch eingerichtete Behörde, als jeder Minister der Regel nach in seinem Ressort allein entscheidet."

ist, so kann man aber auch die weitere Ansicht verschiedener Schriftsteller nicht rechtfertigen, die in demselben die Einheit, die oberste Zentralstelle der Staatsverwaltung sehen wollen.[1]) Denn um für dieselbe garantieren, um die Befolgung von denselben Grundsätzen in den einzelnen Ressorts durchsetzen zu können, wäre es begrifflich unbedingt erforderlich, daß die Behörde über den Ministern stände und befugt wäre, kraft eines verbindlichen Kollegialbeschlusses in der Geschäftsleitung jedes einzelnen Ministers entweder positiv anordnend oder negativ suspendierend einzugreifen.

Auf der anderen Seite gehen aber auch wieder einzelne Schriftsteller zu weit, wenn sie behaupten, daß eine die Minister bindende Beschlußfassung des Staatsministeriums deshalb nicht möglich sei, weil dieselbe sich mit dem Charakter der Ministerverantwortlichkeit nicht vertrage. So schreibt Schulze:[2]) es „kann nie ein Fachminister gezwungen werden, eine seiner Überzeugung widersprechende Maßregel in seinem Departement durchzuführen. Letzteres würde mit der Verantwortlichkeit der Ressortminister in Widerspruch stehen, und sie aus selbständigen leitenden Staatsmännern zu Vollzugsorganen einer ihnen übergeordneten Instanz herabsetzen." Diese Folgerung kann nicht als zutreffend bezeichnet werden; denn ein Minister, der glaubt, eine solche gegen seinen Willen gefaßte Entscheidung moralisch nicht verantworten zu können und trotzdem seiner inneren Überzeugung treu bleiben zu müssen, hätte jederzeit das

[1]) z. B.: Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungrechts. III, S. 108: „Durch die Begründung des Staatsministeriums und das Eingehen des Staatskanzleramtes war auch das gewonnen, was Stein mit seinem Staatsrat hatte erreichen wollen, die einheitliche Leitung der Verwaltung durch eine einheitliche Behörde." John, a. a. O. S. 773: „Damit der Zusammenhang unter den einzelnen Ministern gewahrt und bewirkt werde, daß jeder derselben in seinem Ressort nach übereinstimmenden Grundsätzen die Verwaltung leite, ist das Staatsministerium als das Gesamtministerium eingesetzt." Ebenso die Abg. Windthorst und Reichensperger in stenographischen Berichten der II. Kammer 1878, Bd. II S. 1993 f. u. 1999

[2]) a. a. O. I. S. 254

Recht, sich aus dieser zweischneidigen Lage durch Niederlegung seines Amtes zu befreien.

Das Staatsministerium hatte also durch die Verordnung von 1814 weder die Befähigung zu einer Beschlußfassung, noch auch daraus folgernd den Charakter einer kollegialen Behörde erhalten, was andererseits zu dieser Zeit auch deshalb unmöglich war, als neben dem bestehenden obersten Zentralorgan, das in dem Staatskanzler verkörpert war, nicht noch eine zweite oberste Zentralbehörde existieren konnte.[1])

[1]) Auf einer falschen Voraussetzung ist auch die ganz einzig dastehende Ansicht Krauses (a. a. O. S. 36 f) aufgebaut, die dem Staatsministerium kraft der Bestimmungen des Allgemeinen Landrechts die Befugnis einer kollegialen Beschlußfassung zuspricht. In Betracht kommen: A. L. R. II. Teil, Titel 10 § 114: „Wenn mehrere Beamte in ein Kollegium zusammengezogen sind, so gilt wegen ihrer Versammlungen, Beratschlagungen und Schlüsse in der Regel eben das, was im 6. Titel von öffentlichen Gesellschaften und Korporationen verordnet ist." II. Titel 6, § 51: „Die inneren Angelegenheiten einer Korporation werden durch Beratschlagungen und Schlüsse der Mitglieder angeordnet." II. 10, § 118: „Gegenstände, welche zur Behandlung des Kollegii gehören, müssen nach der Mehrzahl der Stimmen entschieden werden." Wenn der Verfasser diese Bestimmungen auf das Staatsministerium anwenden will, so muß er voraussetzen, was er beweisen will, nämlich daß das Kollegium Beschlußfähigkeit hat. Denn nicht das ist in obigen Paragraphen bestimmt, wann ein Kollegium einen Beschluß fassen kann, sondern wie — nämlich nach Stimmenmehrheit — es denselben zu fassen hat.

VI. Die Verordnungen des Jahres 1817.

a) Errichtung des Staatsrats durch Verordnung vom 20. März 1817.[1])

In der vorerwähnten Verordnung von 1814 hatte der König auch wieder den Staatsrat erwähnt und ausdrücklich hervorgehoben, es sei fortwährend seine Absicht, daß derselbe „so bald als möglich in Aktivität komme." Die Verwirklichung dieses Planes erfolgte endlich durch die Verordnung vom 20. März 1817 in der Weise, wie die Verordnungen von 1810 und 1814 ihn angekündigt hatten. An der Verwaltung hat der Staatsrat durchaus keinen Anteil, doch ist er die höchste unmittelbar mit dem König in Verbindung stehende, beratende Behörde. Er hatte, wie man sieht, mit dem von Stein geplanten Staatsrat nichts gemein. Und doch entfaltete er in dieser seiner Stellung in den drei folgenden Jahrzehnten eine wirksame und segensreiche Tätigkeit und erwarb sich besonders als gesetzberatender Faktor um die Rechtsentwicklung des Staates die größten Verdienste.

Die einzelnen Funktionen und die Zuständigkeit des Staatsrats, wie sie die Verordnung bestimmte, sind auch in dieser Abhandlung zu berücksichtigen, um uns ein übersichtliches Bild von der Weiterentwicklung der Zentralverwaltung in Preußen zu geben.

Die früheren Einrichtungen wurden durch die Bildung des Staatsrats nicht berührt, und es behielten somit die bestehenden Behörden, so der Kanzler, das Staatsmini-

[1]) Ges.-Sammlung 1817, S. 67.

sterium und die Ressortministerien unverändert ihren Wirkungskreis. Darüber bestimmte der König am Eingang der Verordnung: „Wir haben in Unserer Verordnung vom 27. Oktober 1810 . . . die Bestimmungen gegeben, nach welchen die obere Verwaltung unseres Staates unter der Oberaufsicht und Kontrolle des Staatskanzlers geführt werden soll. Später haben wir durch einen Kabinettsbefehl vom 3. Juni 1814 unter dem Vorsitze des Staatskanzlers ein Staatsministerium angeordnet und dabei seine Verhältnisse als solchen im Ganzen unverändert gelassen, in Sonderheit aber verordnet, daß alle Berichte des Ministerii und der Minister an Uns ihm ohne Ausnahme zugeschickt werden sollen, damit er die Übersicht der ganzen Verwaltung behalte und Uns nötigenfalls seine Meinung darüber abgeben könne . . .

Alle diese Einrichtungen bestätigen wir und wollen, daß sie auch fernerhin genau beobachtet werden."

Über den Staatsrat speziell bestimmt die Verordnung: „Der versammelte Staatsrat ist für Uns die höchste beratende Behörde; er hat aber durchaus keinen Anteil an der Verwaltung. Zu seinem Wirkungskreis gehören die Grundsätze, nach denen verwaltet werden soll, mithin: a) alle Gesetze, Verfassungs- und Verwaltungsnormen, Pläne über Verwaltungsgegenstände, durch welche die Verwaltungsgrundsätze abgeändert werden, und Beratungen über allgemeine Verwaltungsmaßregeln, zu welchen die Ministerialbehörden verfassungsmässig nicht autorisiert sind, dergestalt, daß sämtliche Vorschläge zu neuen oder zur Aufhebung, Abänderung und authentischer Deklaration von bestehenden Gesetzen durch ihn an Uns zur Sanktion gelangen müssen . . ."[1])

[1]) Aus der Bestimmung, daß „sämtliche Vorschläge zu neuen oder zur Aufhebung, Abänderung und authentischer Deklaration von bestehenden Gesetzen" durch den Staatsrat erst zur Sanktion an den König gelangen konnten, fernerhin aus dem Umstande, daß im Jahre 1848 (siehe S. 39) diese Bedingung aufgehoben resp. fakultativ gemacht wird, erhellt klar, daß das Mitwirken des Staatsrats notwendig war, damit ein Gesetz die Sanktion und somit Gesetzeskraft erlangen konnte. (Derselben Ansicht Klüber a. a. O. S. 10) Doch setzte sich der König selbst zu dieser Bestimmung in Widerspruch, als er in dem 5. Rheinischen Provinziallandtagsabschied vom 26. Mai 1830 die Erinnerung der Rheinischen Stände, daß bei Erlaß der „Verordnung vom 21. Januar 1837, die autonomische Sukzessionsbefugnis der Rheinischen Ritterschaft betreffend" der Staatsrat nicht mitgewirkt habe, mit der Bemerkung zurück, „daß es lediglich seinem Ermessen anheimgestellt werden muß, von welcher seiner Behörde er bei Erlassung einer Verordnung ein Gutachten entgegen zu nehmen für angemessen erachtet." (Siehe Simon a. a. O., S. 64, Anm. 2; dagegen siehe aber auch Hubrich im Verwaltungsarchiv Bd 17, S. 58 f)

b) Streitigkeiten über den Wirkungskreis der Ministerien;
c) alle Gegenstände, welche durch schon bestehende gesetzliche Bestimmungen vor den Staatsrat gehören[1])
d) alle Sachen, welche wir in den einzelnen Fällen an den Staatsrat weisen werden, welches dem Befinden nach besonders in Absicht auf die von Unseren Untertanen eingehenden Beschwerden über die Entscheidung der Ministerien geschehen wird. Wir werden jedesmal bestimmen, ob die Sache dem Staatsrat zur Entscheidung überlassen wird oder ob wir dessen Gutachten verlangen.

Die Auswärtigen Angelegenheiten sollen nur dann an den Staatsrat gebracht werden, wenn Wir es in wichtigen Fällen besonders verordnen."

In der Folgezeit hat der Staatrat, wie schon oben gesagt, auf Grund dieser Bestimmungen als gesetzberatendes Organ Großes geleistet.[2]) Für den absoluten Staat, der seine Gesetze und Verordnungen einseitig durch den König erhielt, war er eine notwendige und segensreiche Einrichtung, der infolge seiner staatserfahrenen Mitglieder und deren sachgemäßen, von äußeren Eindrücken unbehinderten und — wie heute oft bei einer Volksvertretung — von einem aufgezwungenen Parteiwillen unabhängigen Erwägungen befähigt war, für den inneren Zusammenhang in der gesamten Gesetzgebung nach einheitlichen Grundsätzen Gewähr zu leisten. Aber seine Tätigkeit war nicht von langer Dauer. Am 6. Januar 1848 erließ der König eine Verordnung, worin er bestimmte, daß es in Zukunft in seinem Belieben stehen solle, ob er ein

[1]) z. B.: Entsetzung eines Staatsbeamten § 101, Titel 10, Teil II der A. L. R.

[2]) Siehe Näheres bei Sailer a. a. O. 31 ff.

Gutachten über diese Gegenstände vor seiner Sanktion von dem Staatsrat einholen wolle oder nicht. Allerdings wurde der Staatsrat dadurch und auch später nicht aufgehoben, noch heute wird er im Staatshandbuch[1]) als bestehende Einrichtung aufgezählt, aber er ist doch nur mehr dem Namen nach vorhanden. Nach einer in weiten Kreisen verbreiteten Ansicht hält man den Staatsrat neben der durch die Verfassung geschaffenen Volksvertretung für überflüssig, ja sogar mit dieser für unvereinbar, was m. E. nicht zutrifft, wie es auch das Nebeneinanderbestehen dieser beiden Körperschaften in andern Ländern z. B. England, Frankreich und Belgien beweißt.[2])

[1]) S. 53 ff.
[2]) S. auch dazu Art. 110 preuß. V. U.

VI. b) Erweiterte Zuständigkeit des Staatsministeriums infolge der Kabinettsordre vom 3. November 1817.[1])

Im Anschluß und zur Ergänzung der Verordnung vom 3. Juni 1814, welche die Einsetzung des Staatsministeriums bestimmte, erschien am 3. November 1817 eine Kabinettsordre „Wegen der Geschäftsführung bei den Oberbehörden in Berlin", welche neben neuen Anordnungen für die Ressortministerien und der Neubildung des Ministeriums für die geistlichen- und Unterrichts-Angelegenheiten hauptsächlich erweiterte grundlegende Vorschriften über das gesamte Staatsministerium zum Inhalt hatte. Wie schon bei den Ausführungen über die Verordnung von 1814 oben hervorgehoben wurde, konnte man der damaligen Bildung des Staatsministeriums — durch die vorübergehende Abwesenheit des Königs und des Staatskanzlers veranlaßt — nur einen provisorischen Charakter zusprechen. Durch die jetzige (Abschnitt VIII) wurde dasselbe als eine dauernde Einrichtung bestätigt und ihm folgende Hauptaufgaben übertragen:

VIII. „Damit das gesamte Staatsministerium das Ganze der Verwaltung stets übersehe, soll jeder Minister verpflichtet sein, von Zeit zu Zeit allgemeine Übersichten der ihm anvertrauten Geschäftszweige zur Kenntnis des Ministeriums zu bringen; insonderheit aber sollen darin vorgetragen und beraten werden:

1) Alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen, ohne Ausnahme, bevor sie an den Staatsrat

[1]) Ges.-Sammlung 1817 S. 15.

gelangen; desgleichen Anordnungen, die ein allgemeines Interesse betreffen oder in der bestehenden Verfassung etwas verändern;

2) die Verwaltungsrechenschaften der Oberpräsidenten für das abgelaufene Jahr;

3) die Verwaltungspläne für das künftige Jahr;

4) die monatlichen sogenannten Zeitungsberichte der Regierungen;

5) periodische Übersichten vom Zustande der Generalkassen;

6) die Etats der General- und Provinzialhauptkassen, soweit sie die laufende Verwaltung betreffen, auch die Militäretats;

7) abweichende Ansichten zwischen einzelnen Ministern;

8) Militäreinrichtungen, sofern sie das Land angehen;

9) die Vorschläge wegen Anstellung der Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und derer der oberen Justizkollegien, der Direktoren, der Oberforstmeister und mit diesen gleichen Rang habenden Beamten;

10) die Vorschläge zu vortragenden Räten bei den Departements bleiben den diese leitenden Ministern überlassen; nur müssen sie sich, wenn es einen in einem anderen Departement angestellten oder unter demselben stehenden Beamten trifft, mit dem Chef desselben darüber vereinigen.

Sie, der Staatskanzler, und Sie, die Minister, können durch die bei Ihnen angestellten Räte Vorträge im Ministerium halten lassen.

Wie oft das Ministerium sich versammeln müsse, wird von dem Umfang der Geschäfte abhängen."

Wie einerseits das Staatsministerium erst definitiv durch diese Verordnung zu einer ständigen Einrichtung gemacht wurde, so wurde ihm andererseits durch die Bestimmungen unter VIII. eine bedeutend größere Machtstellung eingeräumt und zwar zu dem Zweck, wie

es im Anfang der Verordnung heißt, „um es dem gesamten Staatsministerium möglich zu machen, das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde."

Zwei Hauptaufgaben lagen demnach in dem Wirkungskreis des Staatsministeriums: die Vorberatung der Gesetzentwürfe und deren Abänderung und ferner die einheitliche Leitung der Staatsverwaltung.

Durch die Verordnung vom 20. März 1817 war auch schon dem Staatsrat die Vorberatung aller Gesetzentwürfe zuerteilt worden, und es fragt sich nun, in wieweit die Bestimmungen dieser beiden Verordnungen in Einklang zu bringen sind. Im Staatsministerium sollen fortan alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen ohne Ausnahme, bevor sie an den Staatsrat gelangen, vorgetragen und beraten werden. Hier sollten zuerst die versammelten Minister ihr Urteil über die Zweckmäßigkeit einer Neuerung abgeben, vor allem, ob der geeignete Zeitpunkt zu einer solchen auch vorhanden sei. Nach dieser Prüfung werden diese Vorlagen weiter an den Staatsrat gegeben, der sich dann nach eingehender Beratung in dem größeren Kreise seiner Mitglieder gutachtlich darüber zu äußern hat, wonach endlich erst der König seine Entscheidung trifft. Diese Anordnungen der zweifachen Beratung der Entwürfe sind demnach nicht nur mit einander sehr wohl zu vereinbaren, sondern garantieren auch mit einer größeren Sicherheit für die Zweckmäßigkeit und Güte der später daraus resultierenden Gesetze.

Weit schwieriger aber gestalten sich infolge der Übertragung der einheitlichen Leitung der Staatsverwaltung auf das Staatsministerium, dessen Verhältnis in dieser Beziehung zu dem Amte des Staatskanzlers. Denn derselbe Grund hatte einst zur Bildung des Staatskanzleramtes geführt: das Ganze der Staatsverwaltung richtig

zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde, Bestimmungen, die auch durch die jetzt ergangene Verordnung nicht aufgehoben wurden. Auf den ersten Blick scheint es, daß zwei ganz verschiedenen Verwaltungsorganen dieselben Befugnisse zustehen, was sicher zu einem Widerspruch führen müßte, der aber noch ein erheblicherer würde, wenn durch diese Befugnisse bei beiden, wie Zorn behauptet[1]), die zentrale Leitung begründet wäre, also beide getrennt die obersten Zentralbehörden der Verwaltung bilden sollten, die eine auf Grund des Präfektur-, die andere auf Grund des Kollegialsystems. Zorn geht m. E. hierbei von falschen Voraussetzungen aus. Durch die Verordnung vom 3. November 1817 wurde das Staatsministerium weder die oberste Zentralbehörde, noch auch sollte es dieselbe werden.

Wie schon oben bei der Untersuchung, ob das Staatsministerium durch die Verordnung von 1814[2]) den Charakter einer Kollegialbehörde erhalten hatte, festgestellt wurde, ist ein Essentiale einer solchen Behörde das Recht, einen verbindlichen Kollegialbeschluß fassen zu können, der einerseits dem einheitlichen Willen der Behörde entspricht, an den andererseits sämtliche Mitglieder der Behörde und untergeornete Organe gebunden sind. Ein solches Recht hat aber das Staatsministerium auch durch die jetzige Verordnung nicht erhalten. Zorn hebt selbst hervor[3]): „Von einer wirklichen Entscheidung, von einer Beschlußfassung des Kollegiums mit zwingender Kraft für die einzelnen Minister ist keine Rede." Seine Funktionen beschränken sich lediglich darauf, alle Gegenstände, die nach der Verordnung in seinen Wirkungskreis gehören, vorzutragen und durchzuberaten. Weiter

[1]) a. a. O. S. 41.
[2]) S. 25 ff.
[3]) a. a. O. S. 42

geht sein Recht nicht. Der einzelne Minister steht auch jetzt noch vollkommen selbständig dem Staatsministerium gegenüber, in seinem Belieben steht, das, was dasselbe für gut und zweckmäßig erachtet hat, auszuführen oder nicht. Daraus folgt: Das Staatsministerium ist im Rechtssinne auch nach der Verordnung vom 3. November 1817 keine kollegiale Behörde; es fehlen die Voraussetzungen, durch welche in ihm die oberste Zentralbehörde begründet sein könnte. Und somit entfällt der vermeintliche Widerspruch zwischen den Vorschriften der Verordnung vom 27. Oktober 1810 betr. des Staatskanzleramtes und der vom 3. November 1817, welche die Stellung des Staatsministeriums regelt.

Andererseits ist aber auch infolge der Bestimmung, dem Staatsministerium solle ermöglicht werden, „das Ganze der Verwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde," nicht notwendig anzunehmen, daß in ihm die Bildung der Zentralstelle überhaupt beabsichtigt war, dieses aber deshalb in der Tat nicht geschah, weil ihm die Exekutivgewalt fehlte. In diesem Punkte stimme ich mit den Ausführungen Gneist[1]) überein, die zeigen, daß es doch keineswegs einen Widerspruch in sich birgt, wenn verschiedenen von einander getrennten Organen die Bestimmung und Anweisung gegeben wird, nach gleichen Gesichtspunkten ihre verschiedenen Tätigkeiten zu entfalten, denselben Zweck in ihrem Wirkungskreis zu verfolgen, ja daß sogar, wie in diesem Falle, alle Organe der Staatsverwaltung „den gleichen Zweck der Erhaltung der inneren Einheit" zu erstreben haben. Mit Recht sagt er: „Wörtlich ebenso konnte der Zweck des Staatskanzleramtes begründet werden, wörtlich ebenso der Beruf des Königtums."

Die eigentlichen Motive zu den außerordentlichen Kompetenzerweiterungen des Staatsministeriums durch

[1]) a. a. O. S. 67.

diese Verordnung dürften wohl in dem Wunsche des alternden Staatskanzlers Hardenberg gelegen haben, von der außerordentlichen Schwere der sich immer mehr verzweigenden Staatsgeschäfte in etwa entlastet zu werden. Dies sollte geschehen, indem dem Staatsministerium die eingehende Beratung über alle bedeutenderen Verwaltungsfragen unter besonderer Berücksichtigung der Wahrung der Einheit in der Verwaltung übertragen wurde. Sein — des Staatskanzlers — Recht, bindende Entscheidungen für alle Behörden eigenmächtig zu treffen, war er aber keineswegs gewillt, aufzugeben oder geschmälert zu sehen, und in der Tat verstand er es auch mit Entschlossenheit und Energie durchzusetzen, daß seine Autorität beachtet wurde. [1])

[1]) Siehe Näheres: Hintze, a. a. O. S 435.

VII. Die Stellung des Staatsministeriums von dem Tode des Staatskanzlers Hardenberg an bis zur Bildung des konstitutionellen Staates.

Mit dem Tode Hardenbergs am 26. November 1822 hörte auch das Staatskanzleramt nach einer Lebensdauer von nur zwölf Jahren auf, zu existieren. Das Amt wurde nicht mehr besetzt und es entstand somit, da auch die durch die Verordnung vom 27. Oktober 1810 mit dem Staatskanzleramte verbundenen außerordentlichen Machtbefugnisse in Wegfall kamen, eine recht fühlbare und weittragende Lücke in der obersten Staatsverwaltung: eine Zentralstelle unter dem Könige, in der die einzelnen Fäden der gesamten Staatsleitung zusammen gelaufen wären, die vermittels einer exekutiven Gewalt für Einheit in der Verwaltung hätte garantieren können, war nicht mehr vorhanden.

Insofern wurde allerdings der Staatskanzler ersetzt, als an seiner Stelle auch für die Zukunft ein Vorsitzender des Staatsministeriums ernannt wurde, ein Amt, an das aber lediglich das formelle Recht der Leitung des Kollegiums geknüpft war. Ein ‚Ministerpräsident' im rechtlichen Sinne, ein Organ, das Kraft seiner Stellung als Vorsitzender des Staatsministeriums auch der Vorgesetzte der einzelnen Minister gewesen wäre, war er nicht, sondern ein primus inter pares.

So standen die einzelnen Ressortminister von nun an ohne einen jeden zwingenden Einfluß vollkommen selbständig mit Recht des persönlichen Vortrags unmittel-

bar unter dem König, und eine natürliche Folge dieser immer unbeschränkteren Selbständigkeit war, daß die Einheitlichkeit mehr und mehr erschüttert wurde, ein Umstand, den auch der König selbst, wenn auch nicht so sehr aus rechtlichen, so doch aus tatsächlichen Gründen zu beseitigen nicht im Stande war.

Unter diesen obwaltenden Umständen wäre es am naheliegensten und zweckmäßigsten gewesen, die Machtsphäre des Staatsministeriums so zu erweitern, daß es befähigt gewesen wäre, die bestehende Lücke zu beseitigen. Denn dasselbe hatte, wie im vorhergehenden Abschnitt des längeren auseinandergelegt, eine Menge wichtiger Befugnisse, die recht geeignet gewesen wären zur Aufrechterhaltung der Einheit, wenn ihm das Haupterfordernis, um seine Macht zur Geltung bringen zu können, nicht gefehlt hätte, das ist die Beschlußfähigkeit, die ihm auch jetzt nach Wegfall des Staatskanzleramtes nicht verliehen wurde. Auch jetzt bestand „weder für dieses Kollegium eine Rechtspflicht, Beschlüsse zu fassen, noch hatte dasselbe als solches irgendwelche Möglichkeit, etwa gefaßte Beschlüsse zur Durchführung zu bringen.“[1])[2])

Auf Grund einer längeren Abhandlung über die Entstehung und die rechtliche Natur der höchsten Ratskollegien im Gegensatz zu den Gerichtskollegien sucht Gneist[3]) nun nachzuweisen, daß trotz des Wegfalls des Staatskanzleramtes und trotz des Fehlens einer obersten, mit Beschlußfähigkeit ausgestatteten Zentralbehörde von einer Lücke in der Staatsverwaltung während dieser Zeit keine Rede sein könnte. Er begründet dies folgendermaßen: Da dem König einzig und allein in der Verwaltung die

[1]) Zorn a. a. O. S. 44.

[2]) Die Ansicht Hintze a. a. O. S. 492, daß die Beschlüsse, die das Staatsministerium in der Zeit von 1819–1848 wirklich gefaßt hat und die auch von den Ministern wirklich ausgeführt wurden, bindend für dieselben waren, ist nach den oben gegebenen Ausführungen nicht gerechtfertigt. Sagt er doch auch selbst, daß „in der Regel diese Beschlüsse auf einer Vereinbarung zu beruhen“ schienen.

[3]) a. a. O. S. 20–52.

exekutive Gewalt zusteht, und ihm gegenüber alle ‚Beschlüsse‘ der einzelnen Verwaltungsorgane immer nur Gutachten bedeuten können, deren Vollzug von seinem Willen allein abhänge, so könne auch das Staatsministerium nur „die Bestimmung einer Beratung des Monarchen für seinen persönlichen Willen“ haben, es könne nur ein Ratskollegium sein und deshalb, falls es diesen Charakter bewahren solle, nicht die Fähigkeit haben, bindende Entscheidungen auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses zu treffen, was im Gegensatz zu ihm bei den Gerichtskollegien der Fall wäre. Aus diesem Grunde könne von einem Mangel an Rechtsvorschriften für die Zwangsgewalt des Staatsministeriums keine Rede sein.

Diese Ausführungen kann ich ebensowenig wie Zorn[1]) für die damaligen, noch weniger aber für die heutigen Verhältnisse als zutreffend bezeichnen. Die außerordentliche Ausdehnung des Staatsgebietes und die dadurch bedingte größere Vielseitigkeit und Vermehrung der Staatsaufgaben machen es dem König unmöglich, durch persönliche Teilnahme an der gesamten Staatsverwaltung einen umfassenden Überblick zu erlangen, überall mit seiner Entscheidung einzugreifen und so die Einheit der Verwaltung in sich zu verkörpern, wie es einst unter Friedrich Wilhelm I. und Friedrich dem Großen der Fall sein konnte und auch wirklich der Fall war.

Gegenüber dieser tatsächlichen Unmöglichkeit ist es deshalb zweckmäßig und erforderlich, daß an Stelle des Königs und zwar unmittelbar unter ihm ein Organ besteht, das die Fähigkeit und die Macht hat, einer Zersplitterung in den einzelnen Ressorts vorzubeugen, die unumschränkte Selbständigkeit der Minister zu brechen, d. h. mit andern Worten ein Organ, das für einen die gesamte Staatsverwaltung umfassenden, einheitlichen Gedanken garantieren kann. Durch eine solche, die Untergeordneten bindende Beschlußbehörde ist aber

[1]) Rönne-Zorn a. a. O. S. 251 Anm. 4 und S. 253 Anm. 4.

keineswegs auch notwendig „der persönliche Wille des Monarchen annulliert", wie Gneist behauptet[1]); denn der König ist immer noch dieser Behörde übergeordnet, er kann jederzeit die Beschlüsse, die für ihn nur Gutachten geblieben sind, umwerfen, d. h. das Staatsministerium behält trotz seiner Beschlußfähigkeit dem König gegenüber den Charakter als „Ratskollegium" im Gegensatz zu den Gerichtskollegien, an deren Beschlüsse auch der König gebunden ist.

Eine solche Behörde fehlt aber in der Verwaltung; das Staatsministerium, das kraft seiner materiellen Vorschriften am geeignetsten dazu gewesen wäre, hat die Befähigung dazu nicht erhalten, und die Lücke ist bis heute nicht ausgefüllt.

Ein oberstes Zentralorgan besteht also in Preußen seit dem Tode Hardenbergs nicht mehr.[2])

[1]) a. a. O. S. 40.

[2]) Derselben Ansicht: Schwartz, a. a. O. S. 174: „Staatsrechtlich findet sich der Einheitspunkt der laufenden Staatsverwaltung weder in dem Staatsministerium noch in dem Ministerpräsidenten, sondern ausschließlich in dem Monarchen, obgleich diesem ein genauer Überblick über alle einzelnen Zweige der Staatsverwaltung natürlich unmöglich ist." Anderer Ansicht: Bornhak, Gesch. der pr. Verwalt., III. S. 108: „Im . . . Staatsministerium war jetzt eine Zentralverwaltung erreicht, welche die Einheit der Verwaltung mit der Selbständigkeit der Ressorts, Schnelligkeit der Ausführung mit Gründlichkeit der Beratung vereinigte."

VIII. Das Staatsministerium im konstitutionellen Staate.

Der Übergang von der absoluten Monarchie zur konstitutionellen, wie er durch die Verfassungsurkunde vom 30. Januar 1850 eingetreten ist, brachte naturgemäß für den preußischen Staat die gewaltigsten Umänderungen und Neuerungen. Doch hat er auf die Bildung des Staatsministeriums, da die Verfassung merkwürdigerweise dasselbe als solches kaum erwähnt, grundsätzlich keinen Einfluß ausgeübt. Dieselbe setzt vielmehr in den wenigen Artikeln, in denen sie demselben materielle Bestimmungen gibt, immer sein Bestehen voraus, woraus folgt, daß an seiner rechtlichen Natur nichts geändert, sondern die alten Grundlagen, welche für dasselbe bis dato maßgebend waren, in Geltung geblieben sind.

Dasselbe muß auch in Bezug auf die mannigfaltigen in der folgenden Zeit ergangenen Spezialgesetze gelten. Bringen auch einzelne von diesen eine bedeutende Erweiterung der Kompetenzen des Staatsministeriums insofern, als sie ihm für diese bestimmten Fälle das Recht der Entscheidung zulegen, also gerade an seiner bis jetzt bestehenden ausschließlich beratenden Natur das Wesentlichste ändern, so sind dies die Ausnahmefälle und als solche sind auch sie nicht im Stande, dem älteren Recht, soweit dieses nicht positiv aufgehoben oder auf die heutigen Verhältnisse unanwendbar geworden ist, seine weitere Geltung abzusprechen. Somit leitet das Staatsministerium seine jetzige Stellung ab von der Verordnung vom 3. November 1817 — die Bestimmungen

der Verordnung vom 3. Juni 1814 sind in der von 1817 enthalten — von der Verfassungsurkunde und von den einzelnen im Laufe der Zeit ergangenen Spezialgesetzen.

Nach der Verordnung vom 3. November 1817 hatte das Staatsministerium, welches in der Gesamtheit der Minister bestand, die Hauptaufgabe: „Das Ganze der Staatsverwaltung richtig zu beurteilen und dahin zu sehen, daß der Zweck so vollkommen als möglich und mit Einheit erfüllt werde", eine Aufgabe, der es, wie wir oben gesehen, allerdings wie jedes Verwaltungsorgan gerecht werden konnte, durch die es aber wegen Mangels der Beschlußfähigkeit nicht zur obersten Zentralbehörde wurde. Dieser Grundsatz gilt auch heute noch, doch ist diese Lücke insofern gemildert worden, als dem Staatsministerium in zahlreichen Fällen das Recht der Entscheidung durch die Spezialgesetze zugesprochen ist, weshalb es für diese konkreten Fälle die oberste Zentralbehörde ist und so für eine einheitliche Verwaltung dieser betreffenden Angelegenheiten garantieren kann.

Ziffer 1 im VIII. Abschnitt der Verordnung schreibt sodann vor, daß „alle Entwürfe zu neuen Gesetzen und Abänderungen ohne Ausnahme, bevor sie an den Staatsrat gelangen, desgleichen Anordnungen, die ein allgemeines Interesse betreffen oder in der bestehenden Verfassung etwas verändern" im Staatsministerium vorzutragen und zu beraten sind. Abgesehen von der hierin hervorgehobenen Beratung des Staatsrates, die infolge der Verordnung vom 6. Januar 1848 aufgehoben ist, muß man diese Bestimmung trotz der vollkommenen Neuregelung der Gesetzgebung durch die Verfassung, und trotzdem das Staatsministerium bei Mitwirkung derselben nicht genannt wird, weiter als in Geltung bestehend betrachten; denn ein dadurch entstehender Widerspruch oder ein sonstiger Grund, der zu einer gegenteiligen Annahme veranlassen könnte, ist nicht vorhanden. Ein Gesetz kommt nach der preußischen Verfassung Art. 62

durch übereinstimmenden Beschluß des Königs und der beiden Kammern zustande, worauf durch den König die Verkündigung der Gesetze befohlen wird (V. U. Art. 45, Satz 3). Nichts hindert demnach, daß wie ehedem ein Minister verpflichtet ist, einen Gesetzentwurf, den er in seinem Ressort ausgearbeitet hat, dem Staatsministerium zum Vortrag und zur Beratung vorzulegen, ehe er dem König zur Einbringung in die Kammer übergeben wird. Ist auch diese Tätigkeit des Ressortministers und des Staatsministeriums auf das Zustandekommen der Gesetze von keinem Einfluß, so ist doch durch dieselbe die notwendige Einheitlichkeit in den Gesetzesvorlagen und dadurch mittelbar auch wiederum die Einheit des Staatszweckes gesichert. Wenn nun Zorn[1]) diese Folgerung aus dem Tätigwerden des Staatsministeriums verneint, weil nämlich dasselbe die Ressortminister nicht durch einen Mehrheitsbeschluß an den von ihm beratenen und für gut befundenen Gesetzentwurf binden könne, vielmehr dem einzelnen Minister nichts im Wege stände, über das Staatsministerium hinweg dem Monarchen einen abweichenden Entwurf vorzulegen, so ist diese zweifelhafte Rechtslage allerdings nach den geltenden Gesetzesbestimmungen vorhanden. Gneist führt dem aber entgegen seine gemachten Wahrnehmungen an,[2]) daß in der Praxis dieser Zustand dadurch beseitigt wird, daß alle Gesetzentwürfe mit Unterzeichnung des gesamten Staatsministeriums mit der Bitte an den König gelangen, sie bei den Kammern einzubringen. Auf meine eigenen Erkundigungen habe ich die heute geübte Praxis in dieser Angelegenheit von dem Direktor des preußischen Abgeordnetenhauses erfahren, welcher dieselbe in dem Satze fixiert, daß „der Antrag der Regierung an den König, einem vom Staatsministerium beschlossenen Gesetzentwurfe zuzustimmen und die Ermächtigung zur Vorlegung bei einem der beiden Häuser des Landtages

[1]) a. a. O S. 52 ff.
[2]) a. a. O. S. 76.

zu erteilen, von allen Mitgliedern des Staatsministeriums unterzeichnet" wird. Bei Beobachtung dieser in der Praxis gepflogenen Übung ist dann allerdings die Einheit gewahrt, der Entwurf ist aus einem Mehrheitsbeschluß des Kollegiums entstanden und die einzelnen Minister sind durch ihre Unterzeichnung für denselben verantwortlich. Eine rechtliche Verpflichtung dazu für die Minister besteht aber, wie oben gesagt, nicht, und deshalb muß ich Zorn zustimmen, der „dieses geltende Recht unzusammenhängendes, unsystematisches Stückwerk" nennt.[1])

Die übrigen Bestimmungen der Verordnung in Abschnitt VIII Ziffer 2—10 betreffs des Staatsministeriums,[2]) die sich lediglich auf die Verwaltung beziehen, bleiben grundsätzlich von dem neuen Recht unberührt, bleiben demnach in Kraft. Ausgenommen sind in Ziffer 6 die Worte „Auch die Militäretats" und Ziffer 8: „Militäreinrichtungen, insofern sie das Land angehen", weil die Kompetenz in dieser Materie, dem gesamten Militär- und Kriegswesen, durch Reichsverfassung Art. 4 Ziffer 14 dem Reich ausschließlich übertragen ist.

Die Verfassungsurkunde erwähnt das Staatsministerium nur in drei Artikeln, in welchen es folgende materielle Befugnisse übertragen erhält:

Art. 57. „Ist kein volljähriger Agnat vorhanden und nicht bereits vorher gesetzliche Fürsorge für diesen Fall getroffen, so hat das Staatsministerium die Kammern zu berufen, welche in vereinigter Sitzung einen Regenten wählen. Bis zum Antritt der Regentschaft von seiten desselben führt das Staatsministerium die Regierung."

Art. 58. „Bis zur Eidesleistung des Regenten bleibt in jedem Falle das bestehende gesamte Staatsministerium für alle Regierungshandlungen verantwortlich."

Art. 63. „Nur in dem Falle, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung

[1]) a. a. O. Seite 53.
[2]) Siehe oben Seite 41.

eines dringenden Notstandes es dringend erfordert, können, insofern die Kammern nicht versammelt sind, unter Verantwortlichkeit des gesamten Staatsministeriums, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen werden."

Ob sämtliche Mitglieder des Staatsministeriums die Notverordnung gegenzeichnen müssen, oder ob die Gegenzeichnung eines einzelnen genügt und trotzdem das gesamte Staatsministerium für dieselbe verantwortlich ist, ist bestritten. M. E. ist die Ansicht Schwartz's[1]) die richtige, der die Gegenzeichnung eines einzelnen Ministers für genügend erklärt und dies damit begründet, daß in diesem konkreten Falle die Verantwortung nicht durch die Gegenzeichnung übernommen werde, sondern dieselbe kraft der gesetzlichen Bestimmung des Art. 63 bestehe. Wer diese nicht übernehmen zu können glaube, kann sich nur durch Niederlegung seines Amtes derselben entziehen.[2])

Folgende Spezialgesetze kommen für die Zuständigkeit des Staatsministeriums in Betracht:

I. Das preußische „Gesetz über den Belagerungszustand" vom 4. Juni 1851[3]) bestimmt in § 2, daß die Erklärung des Belagerungszustandes im Falle eines Aufruhrs, bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit sowohl in Kriegs- als in Friedenszeiten vom Staatsministerium ausgeht. Seine Bedeutung hat dieser Artikel durch die Bestimmung der Reichsverfassung Art. 68 verloren, welcher dem Kaiser in einem jeden Teile des Bundesgebietes[4]) ausschließlich dieses Recht zuspricht. Durch diese Regelung des Belagerungszustandes im Wege der Reichsgesetzgebung ist nach gewöhnlicher Ansicht

[1]) a. a. O. Seite 208.
[2]) Ebenso: Stengel, a. a. O. S. 174; Arndt a. a. O. Art. 63 Anm 2 a. A. Rönne a. a. O. Bd. I S. 375 Anm. 2.
[3]) Ges.-Samml. 1851 S. 451.
[4]) Bayern ist hiervon kraft des Vertrags vom 23. November 1870, Ziffer III § 5 (Bundesgesetzblatt 1871 S. 9) ausgenommen.

jedwede Betätigung auf diesem Gebiete von seiten eines Einzelstaates und somit auch im vorliegenden Falle in Preußen des Staatsministeriums ausgeschlossen.[1])

Dagegen hat die Reichsverfassung auf die Bestimmungen des § 16 des obengenannten Gesetzes keinen Einfluß, weshalb dem Staatsministerium die sich daraus ergebenden Befugnisse, die Verhängung des sogenannten kleinen Belagerungszustandes, verblieben sind. § 16 sagt: „Auch wenn der Belagerungszustand nicht erklärt ist, können im Falle des Krieges oder Aufruhrs, bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die Artikel 5 (über Gewährleistung der persönlichen Freiheit); Artikel 6 (über die Unverletzlichkeit der Wohnung); Artikel 27/28 (über die Freiheit der Presse); Artikel 29 (über das Versammlungsrecht); Artikel 30 (über das Vereinsrecht); Artikel 36 (über das Einschreiten der bewaffneten Macht) der Verfassungsurkunde oder einzelne derselben zeit- und distriktsweise außer Kraft gesetzt werden.[2]) Nur muß das Staatsministerium gemäß § 17 über solche Anordnungen dem Landtage sofort, beziehungsweise bei seinem nächsten Zusammentreten Rechenschaft ablegen, was aber nicht besagen soll, daß die Anordnungen dann als nichtig gelten sollen, falls der Landtag dieselben für ungerechtfertigt hält, und dieser deshalb seine Zustimmung verweigern könnte.[3])

II. Das Gesetz vom 21. Juli 1852, betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten[4]) bestimmt

[1]) Ebenso: Laband, a. a. O. Bd. IV S. 45. Hänel, Bd. I S. 440 Seydel, a. a. O. Anderer Ansicht: Rönne a. a. O., Bd. I S. 84. Schulze, Preuß. Staatsrecht Bd. I S. 284. — Deutsches Staatsrecht Bd. II S. 257. Bornhak, Staatsrecht II S. 391.

[2]) Das Recht zur Außerkraftsetzung der Art. 29 und 30 ist trotz der Regelung der betreffenden Materie durch das Reichsvereinsgesetz vom 19. April 1908 dem Staatsministerium verblieben, weil § 24 II dieses Gesetz es ausdrücklich bestimmt, daß die betreffenden Vorschriften des Landesrechts dadurch unberührt bleiben. Wegen Weglassung dieser Artikel anscheinend anderer Ansicht Knischewsky a. a. O. S. 63.

[3]) Siehe darüber Schwartz a. a. O. S. 342; v. Rönne a. a. O. (Bd. II S. 210 f) will die Bestimmungen des Art. 63 V. U. analog anwenden.

[4]) Ges.-Samml. 1852 S. 465.

das Staatsministerium als höchste Disziplinarinstanz für diese Beamte (§ 41); ferner hat dasselbe danach über Kompetenzstreitigkeiten der Disziplinarbehörden als solcher zu entscheiden (§ 28), hat eine andere Behörde zu beauftragen, wenn die zuständige Disziplinarbehörde nicht beschlußfähig oder der Disziplinarhof die Unbefangenheit der zuständigen Disziplinarbehörden bezweifeln kann (§ 27). Auch hat der Rekurs eines Beamten gegen eine von dem betreffenden Minister ausgesprochene unfreiwillige Versetzung in den Ruhestand an das Staatsministerium zu gehen (§ 90 II).

III. Dem Staatsministerium ist das Recht gegeben, durch Antragstellung beim Könige die Auflösung kommunaler Vertretungskörper herbeizuführen und zwar

a) der Gemeindevertretungen kraft Bestimmung der einzelnen Landgemeindeordnungen;

b) der Stadtverordnetenversammlungen kraft Bestimmung der einzelnen Städteordnungen;

c) der Kreistage kraft Bestimmung der einzelnen Kreisordnungen;

d) der Provinziallandtage kraft der Bestimmung der einzelnen Provinzialordnungen.[1])

IV. Das Gesetz vom 3. Juni 1876[2]) betreffend die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie (Ergänzungsgesetz vom 19. März 1891 — Novelle vom 28. Mai 1894 —, jetzt maßgebend das Staatsgesetz vom 18. Mai 1895) überträgt dem Staatsministerium folgende Befugnisse:

a) die von der Berliner Stadtsynode und den Parochialverbänden in anderen größeren Orten aufzunehmenden Anleihen, welche aber nur zur Errichtung neuer kirchlicher Gebäude verwendet werden dürfen, bedürfen der Genehmigung des Staatsministeriums;

[1]) Die einzelnen Gesetze sind aufgezählt bei Schwartz a. a. O. S. 325.

[2]) Ges.-Samml. 1876 S. 125.

b) die von der Berliner Stadtsynode ausgeschriebenen Umlagen, welche zur Verzinsung und Abtragung von Anleihen oder zur Gewährung von Beihilfen an ärmere Parochien behufs Befriedigung dringender kirchlicher Bedürfnisse verwendet werden sollen, bedürfen der Genehmigung des Staatsministeriums, sofern sie 10 Prozent der Summe der von den pflichtigen Gemeindemitgliedern jährlich an den Staat zu entrichtenden Personalsteuern (Klassen- und Einkommensteuern) übersteigen;

c) bevor ein von einer Provinzialsynode oder von der Generalsynode beschlossenes Gesetz dem König zur Sanktion vorgelegt wird, ist durch eine Erklärung des Staatsministeriums festzustellen, daß gegen den Erlaß desselben von Staatswegen nichts zu erinnern ist;

d) Kirchengesetze, durch welche neue Ausgaben zu landeskirchlichen Zwecken bewilligt werden, ebenso die endgiltige Vereinbarung zwischen der Generalsynode und der Kirchenregierung über die Verteilung der Umlage auf die Provinzen, bedürfen der Zustimmung des Staatsministeriums, bevor sie dem König zur Sanktion vorgelegt werden;

Die königliche Verordnung über die vorläufige Feststellung des Verteilungsmaßstabes ist vom Staatsministerium gegenzuzeichnen;

e) Kirchengesetze, durch welche die Einkünfte des Kirchenvermögens oder der Pfarrpfründen herangezogen werden, die die Pfründeninhaber in ihren früheren Rechten nicht schmälern dürfen, und die Heranziehung in den einzelnen Kategorien der Kirchenkassen oder Pfründen nach gleichen Prozentsätzen anordnen müssen, bedürfen, bevor sie dem König zur Sanktion vorgelegt werden, ebenfalls der Zustimmung des Staatsministeriums, die aber in diesem Falle nur wegen einer Gesetzwidrigkeit verweigert werden darf.

V. Gegenüber der katholischen Kirche hat das Staatsministerium nach dem Gesetze vom 4. Juli 1880 (und

21. Mai 1886) betreffs Abänderung der kirchenpolitischen Gesetze[1]) [Art. 2—4] die Befugnis erhalten, Bistumsverweser von der Leistung des Eides und dem Nachweis der persönlichen Eigenschaften mit Ausnahme der deutschen Staatsangehörigkeit zu dispensieren.

VI. Nach dem Gesetz vom 27. März 1872 betreffs die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechenkammer[2]) macht das Staatsministerium den Vorschlag für die durch den König zu erfolgende Ernennung des Präsidenten der Oberrechenkammer (§ 2); ferner wird das den Geschäftsgang dieser Kammer regelnde Regulativ auf Vorschlag der Oberrechenkammer und des Staatsministeriums durch königliche Verordnung erlassen (§ 7).

VII. Nach dem Gesetz vom 11. März 1879 betreffend die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst[3]) macht das Staatsministerium den Vorschlag für die durch den König zu erfolgende Ernennung des Präsidenten der Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte, ernennt die übrigen acht Mitglieder auf Vorschlag der Minister des Inneren und der Finanzen[4]) und erläßt die auf den Vorbereitungsdienst bezüglichen Bestimmungen (§ 15).

VIII. Nach der Verordnung vom 1. August 1879 „betreffend die Kompetenzkonflikte zwischen den Gerichten und Verwaltungsbehörden“[5]) macht das Staatsministerium den Vorschlag für die durch den König zu erfolgende Ernennung des Vorsitzenden und der übrigen Mitglieder des Kompetenzkonfliktsgerichtshofs (§ 2 Abs. III) und bestätigt das die Geschäftsordnung regelnde Regulativ (§ 3 Abs. II).

IX. Nach dem Gesetz vom 23. Juli 1875 — 2. Aug. 1880 — „betreffend die Verfassung des Verwaltungsgerichts und Verwaltungsstreitverfahrens“ macht das Staats-

[1]) Ges.-Samml. 1880 S. 285.
[2]) Ges.-Samml. 1872 S. 278.
[3]) Ges.-Samml. 1879 S. 160.
[4]) So abgeändert durch Beschluß vom 3. Juli 1891, s. Minist.-Blatt für die innere Verwaltung 1891 S. 164.
[5]) Ges.-Samml. 1879 S. 573.

ministerium den Vorschlag für die durch den König zu erfolgende Ernennung der Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts (§ 18), beschließt die Einteilung desselben in Senate (§ 26) und bestätigt das vom Plenum entworfene Regulativ (§ 30). Ferner beschließt es über die Ernennung der zu diesem Gerichte erforderlichen Subalternund Unterbeamten, soweit dieses Recht nicht dem Präsidenten überwiesen ist (§ 30).

X. Nach der Verordnung vom 22. November 1844 und dem Gesetz vom 18. Februar 1880[1]) macht das Staatsministerium den Vorschlag für die Ernennung des Präsidenten des Revisionskollegiums für Landeskultursachen, jetzt des Oberlandeskulturgerichts (§ 8 resp. § 2).

XI. Nach der Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen vom 3. Juli 1891[2]) entscheidet das Staatsministerium in letzter Instanz über die Beschwerden betreffend die Vereinigung von Landgemeinden und Gutsbezirken mit anderen Landgemeinden und Gutsbezirken, sowie über Beschwerden betreffend die Abtrennung einzelner Teile von einem Gemeinde- oder Gutsbezirke (§ 2 Ziffer 3 und 4).

Außerdem sind dem Staatsministerium noch einzelne Staatsbehörden unmittelbar unterstellt, denen gegenüber es gewisse Aufsichtsrechte wahrnimmt. Dies sind:

1. Das Zentraldirektorium der Vermessungen im preußischen Staat;

2. der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenzkonflikte;

3. der Disziplinargerichtshof für die nichtrichterlichen Beamten;

4. das Oberverwaltungsgericht;

5. die Prüfungskommission für höhere Verwaltungsbeamte;

[1]) Ges.-Samml 1880 S. 59.
[2]) Ges.-Samml. 1891 S. 233.

6. Die Ansiedelungskommission für Posen und Westpreußen;

7. das literarische Büro des Staatsministeriums;

8. der deutsche Reichs- und königlich-preußische Staatsanzeiger;

9. die Redaktion der preußischen Gesetzessammlung.

Das Staatsministerium setzt sich zusammen aus den neun Ressortministern, außerdem aus den Chefs einzelner wichtiger Reichsämter, Ministern ohne Portefeuille, letzteren deshalb, um einen Zusammenhang der obersten Reichsverwaltung mit der preußischen herzustellen.

Das Staatsministerium umfaßt gegenwärtig folgende Mitglieder:

1. Minister der auswärtigen Angelegenheiten. Gegenwärtig ist der Reichskanzler, der wegen der Verbindung des auswärtigen Amtes mit dem preußischen Ministerium des Auswärtigen notwendig preußischer Minister des Auswärtigen ist, gleichzeitig preußischer Ministerpräsident, was aber nicht erforderlich ist;[1])

2. Finanzminister;

3. Minister der geistlichen und Unterrichtsangelegenheiten (Kultusminister);[2])

4. Minister für Handel und Gewerbe;

5. Minister des Innern;

6. Justizminister;

7. Kriegsminister;

8. Minister für Landwirtschaft, Domänen und Forsten;

9. Minister der öffentlichen Arbeiten;

10. Staatssekretär des Reichsamtes des Innern (Vizepräsident);

11. Staatssekretär des auswärtigen Amts;

12. Staatssekretär des Reichmarineamts.[3])

[1]) Anders z. B. Bismarck-Roon 1873, Caprivi-Eulenburg 1891—94.
[2]) Durch Allerhöchsten Erlaß vom 30. Nov. 1910 sind die Medizinalangelegenheiten vom Kultusministerium abgetrennt und dem Ministerium des Innern überwiesen worden. S. Heilfron: Nachtrag zur 7. Auflage der Deutschen Rechtsgeschichte S. 12.
[3]) Vgl. v. Bitter II S. 588.

IX. Die heutige staatsrechtliche Stellung der preußischen Zentralverwaltung.

Die Einheit der gesamten Staatsverwaltung war der Hauptgedanke, der einst zur Schaffung des Staatsministeriums geführt hatte, ein Gedanke, dem die dies bezweckenden materiellen Rechtsbestimmungen, wie im Laufe der Abhandlung nachgewiesen, nicht gerecht wurden. Schon der Steinsche Reformplan, niedergelegt in der nicht publizierten Verordnung vom 24. Nov. 1808 hatte den einzigen und richtigen Weg gewiesen: durch Stimmenmehrheit wird von den Mitgliedern des obersten Zentralorgans ein Beschluß gefaßt, an den sowohl die Mitglieder selbst als wie jedes untergeordnete Organ gebunden ist, wodurch notwendigerweise die gesamte Staatsleitung nach einem einheitlichen, den gesamten Staatszweck berücksichtigenden Gedanken geführt wird. Nach dem geltenden Recht ist diese Möglichkeit dem Staatsministerium nicht gegeben, mit Ausnahme einzelner Fälle infolge positiver Bestimmung in Spezialgesetzen. Die notwendige Folgerung daraus ist: das Staatsministerium ist nach den jetzigen staatsrechtlichen Bestimmungen nicht eine oberste Zentralbehörde.

Es fragt sich noch, ob nicht mit der Stellung des preußischen Ministerpräsidenten — ähnlich wie mit dem ehemaligen Staatskanzler- oder dem heutigen Reichskanzleramte — das Recht verbunden ist, auf die einzelnen Minister und somit mittelbar auf die gesamte Staatsverwaltung auf irgend eine Art einzuwirken, und ob auf

diese Weise die — nicht durch das Staatsministerium garantierte — Einheit in der Verwaltung gesichert ist. Die treffendste Antwort darauf gibt Fürst Bismarck in den Landtagsverhandlungen von 1873: „wenn ich . . . das preußische Ministerpräsidium los sein wollte, so war es in dem Gefühl, daß in diesem Ressort die Mittel, einen Einfluß auszuüben, im allergrößten Mißverhältnis zu der moralischen Verantwortlichkeit, welche die öffentliche Meinung an die Stellung eines Ministerpräsidenten knüpft, stehen.“[1]) „Es ist sogar bei uns der eigentümliche Fall, daß der Präsident des Staatsministeriums, obschon ihm ein größeres Gewicht der moralischen Verantwortlichkeit wie jedem anderen Mitglied ohne Zweifel zufällt, doch keinen größeren Einfluß als irgend einer seiner Kollegen auf die Gesamtleitung der Geschäfte hat, wenn er ihn nicht persönlich sich erkämpft und gewinnt. Unser Staatsrecht verleiht ihm keinen. Wenn er diesen Einfluß gewinnen will, so ist er genötigt ihn durch Bitten, durch Überreden, durch Korrespondenzen, durch Beschwerden beim Gesamtkollegium, kurz und gut durch Kämpfe zu gewinnen, welche die Leistungsfähigkeit des Einzelnen in sehr hohem Maße in Anspruch nehmen.“[2]) „Der richtige Ausdruck der jetzigen Sachlage wäre eigentlich der, daß man den Titel des Ministerpräsidenten, der nichts weiterhin bedeutet, ganz fallen ließe und lediglich nach dem Prinzip ginge, daß von den gleichberechtigten acht Ministern jederzeit der älteste Minister den Vorsitz führt. . . Man muß entweder die kollegiale Verantwortlichkeit rein festhalten und sich nicht daran kehren, wer Ministerpräsident ist und diesem nicht das Geringste an größerer Verantwortlichkeit, keine höhere Verantwortlichkeit zuweisen als jedem anderen Staatsminister, oder man muß diesen, wenn man ihn stärker als die anderen zur Verantwortung ziehen will, also neben dem jedesmaligen Ressortminister, mit anderen Mitteln ausstatten.“[3])

[1]) Sten. Ber. d. 2. K. 1873 Bd. II S. 765. [2]) a. a. O. S. 764. [3]) a. a. O. S. 769.

Diese Erklärungen kennzeichnen genau die rechtliche Stellung des Ministerpräsidenten: er ist den einzelnen Ressortministern nicht übergeordnet, steht vielmehr mit gleichen Rechten neben ihnen, ausgenommen, daß ihm die formelle Leitung des Staatsministeriums übertragen ist. In den Worten Bismarcks, ebenfalls in den Äußerungen des Abgeordneten Virchow, der in denselben Verhandlungen eine Neuorganisation des Staatsministeriums verlangt, drückt sich andererseits auch schon damals die unhaltbare Rechtslage in der obersten Verwaltung aus, eine Lage, die sich bis auf den heutigen Tag nicht geändert hat.

Somit ist das Schlußresultat der Abhandlung: Der preußische Staat besitzt grundsätzlich keinen rechtlichen Mittelpunkt, keine fest organisierte Behörde, in welcher alle einzelnen Fäden der Verwaltung zusammenliefen, in welcher sich die Einheit der gesamten Staatsleitung verkörperte. Das Staatsministerium, das dazu ausersehene Organ, hat nicht die Macht, unmittelbar auf die Verwaltungstätigkeit der einzelnen Minister entscheidend einzuwirken, vielmehr bildet ein jeder von diesen für sein Ressort die oberste selbständige, nur vom König abhängige Zentralstelle. Nicht eine Einheit, sondern eine Vielheit besteht in der obersten preußischen Verwaltung.

NSH 87779

END OF
TITLE